

Eugène TOUZÉ

Licencié ès-lettres

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

LA

LOI du 14 MARS 1919

**Sur les Plans d'Aménagement
d'Embellissement
et d'Extension des Villes**

NANTES

IMPRIMERIE DU COMMERCE

12, Rue Santeuil, 12

1924

UNIVERSITE DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

Thèse de Doctorat ès-sciences politiques et économiques soutenue le samedi 31 mai 1924, à 14 heures.

MEMBRES DU JURY :

Président : M. JACQUELIN.

Professeurs : M. ROLLAND.

— M. MESTRE.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Eugène TOUZÉ

Licencié ès-lettres

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

LA

LOI du 14 MARS 1919

**Sur les Plans d'Aménagement
d'Embellissement
et d'Extension des Villes**

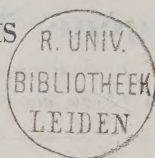
NANTES

IMPRIMERIE DU COMMERCE

12, Rue Santeuil, 12

1924

UNIVERSITE DE PARIS



FACULTÉ DE DROIT

Thèse de Doctorat ès-sciences politiques et économiques soutenue le samedi 31 mai 1924, à 14 heures.

MEMBRES DU JURY :

Président : M. JACQUELIN.

Professeurs : M. ROLLAND.

— M. MESTRE.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA LOI DU 14 MARS 1919
sur le Plan d'Aménagement
d'Extension et d'Amélioration
des Villes

Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA LOI DU 14 MARS 1919

sur le Plan d'Aménagement d'Extension et d'Embellissement des Villes

Il arrivera un moment où les campagnes se feront villes et les villes un peu campagnes, où le village sera un composé régulier de grandes fermes, d'élégantes fabriques, de confortables maisons de ville, tandis que, inversement, les villes seront un ensemble de villas au lieu d'être des lieux d'étouffement où il n'existe plus trace de verdure, ni de vestige qui rappelle le berceau naturel de l'homme, la terre et ses ombrages, le ciel et son air pur et frais.

CONSTANTIN PECQUEUR.

TITRE PREMIER

Nécessité d'une réglementation générale de l'aménagement, de l'embellissement et de l'extension des Villes

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Il semble que la civilisation devrait conduire de plus en plus l'humanité vers un état, où ayant l'entière liberté d'usage de ses forces et de ses facultés, celle-ci pourrait évoluer d'une façon certaine vers le progrès. C'est là, il est vrai, le point de vue idéal, et comme les hommes, ainsi que les instruments qu'ils forgent pour atteindre ce progrès, sont bien imparfaits, il leur est indispensable, dans la société organisée où ils vivent, d'établir des règles qui, parce qu'elles auront été jugées les meilleures par la majorité d'entre eux, les maintiendront dans ce qu'ils penseront être la bonne route.

C'est ainsi que les lois sont intervenues pour garantir l'existence de l'individu et la vie des sociétés. Elles ont reconnu et protégé l'individu lui-même, sa famille, la nation dont il fait partie. Elles ont sanctionné les droits et les devoirs de chacune de ces collectivités par rapport à lui.

Plus tard, au fur et à mesure des progrès de la science, elles en ont reconnu également les bienfaits et les ont imposés aux individus.

Plus tard encore, et tout récemment cette fois, la vie intellectuelle de la société ayant atteint un développement suffisant, la loi a pu se croire autorisée à pénétrer dans un domaine, celui de l'art, où jamais auparavant la volonté de la collectivité n'aurait osé affronter la pensée de l'artiste.

Sous une forme moins philosophique, reconnaissons que l'Etatisme, dont l'arme par excellence est la loi, sent grandir de jour en jour son rôle et diminuer au contraire celui de l'individualisme.

Est-ce là un bien, est-ce un mal ? Nous nous garderons bien de répondre à une telle question dont la portée dépasserait de beaucoup le cadre restreint de l'étude purement objective que nous voulons faire. Tout ce que nous pouvons déclarer, c'est que c'est là, croyons-nous, la conséquence de l'évolution normale de la société.

La loi du 14 mars 1919 sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, participe de tout cet ensemble de lois nouvelles dans lesquelles le législateur a entendu faire respecter par les individus et les collectivités non seulement les règles nouvelles édictées par la science, par exemple celles de l'hygiène, mais aussi des prescriptions d'ordre esthétique, beaucoup plus difficilement acceptables, à priori, mais dont notre éducation artistique, suffisamment développée en notre siècle, devrait, selon lui, nous faire reconnaître le bien fondé.

Les règlements esthétiques sont déjà assez nombreux ; il y a une loi sur les sites et monuments naturels, une autre sur les monuments historiques ; ainsi la loi du 14 mars 1919, n'innove pas en cette matière. D'ailleurs, comme nous le disions, elle réclame l'application de principes, d'un ordre non exclusivement artistique, puisqu'elle s'occupe autant de la santé que de la beauté des villes, qui sont les groupements-types de notre société moderne. Cette loi est, en effet, un de ces textes caractéristiques de la législation actuelle, à tendances nettement sociales. Aux yeux du législateur, elle doit être, comme le code, de cette science nouvelle, née de la sociologie, l'urbanisme.

Qu'est-ce que l'urbanisme ? M. Robert de Souza en a donné une définition très exacte. « L'urbanisme a pour but d'appliquer, à la « création et au développement des villes, les principes qui commandent leur avenir par l'étude rationnelle des rapports entre la « géographie et l'histoire économiques, qui déterminent leur emplacement, et les améliorations sociales techniques, hygiéniques, esthétiques, par conséquent constructives, que cet emplacement rend « possible, et qui doivent assurer sa fortune. »

C'est ainsi que cette science nous prouve, immédiatement, qu'une ville ne doit pas avoir pour fin la cité et ses limites administratives (fortifications, octrois, etc...), mais l'agglomération urbaine, au fur et à mesure de son développement, suivant ses exigences économiques, suivant celles de ses lignes naturelles et des conditions géologiques et climatériques.

Ces idées bien admises, on peut reconnaître alors combien, en France, on est loin d'appliquer de tels principes. Un des phénomènes les plus marquants de notre époque est le développement rapide et considérable des grandes villes. Un des poèmes les plus poignants d'Emile Verhaeren est intitulé « La Ville tentaculaire » :

C'est la ville tentaculaire,
La pieuvre ardente...

qui dévaste les campagnes de ses cultivateurs et absorbe en son sein la population grouillante et fiévreuse des ouvriers chaque jour plus nombreux.

La France subit cette loi générale, née surtout de la forme de la grande industrie moderne. Alors que les recensements accusent une décroissance de la population totale, au contraire, ils marquent une augmentation de la population urbaine.

Qu'en déduire, sinon que les villes françaises ont leur part de responsabilité dans la dépopulation du pays, en raison de la non application des règles mêmes de l'urbanisme.

Les municipalités se sont montrées souvent imprévoyantes : absence de conceptions d'ensemble permettant la réalisation d'importants travaux de voirie, indifférence, dans les grands centres, des conseillers municipaux, préoccupés des intérêts de quartiers, méconnaissance en un mot de cet axiome que nous posons tout à l'heure : la ville a pour fin l'agglomération toute entière et non pas la cité.

Quelques exemples entre mille, et concernant Paris : à un moment, où la valeur des terrains non bâtis devait inciter les propriétaires de jardins et de parcs à les vendre, en 1900, on a établi à Paris une taxe de remplacement sur les terrains non bâtis et les jardins : c'était donner là une véritable prime de lotissement. Aussi la conséquence a été de faire disparaître, progressivement la plupart des grands jardins et des parcs qui sont les véritables réserves d'air pur d'une énorme agglomération, comme Paris.

Dernièrement, le Champ de Mars a été aliéné sur plus d'un tiers de sa superficie. On comprendrait qu'on eût converti en parc ce champ de manœuvre désaffecté et, en tout cas, qu'on eût construit sur sa périphérie des hôtels particuliers, des maisons basses avec jardins. La spéculation a joué là, comme souvent ailleurs, et maintenant cette belle réserve de terrain qui aurait dû être boisée, est réduite à un long couloir dénudé entre deux énormes lignes de bâtisses de huit étages. C'est là un véritable non sens.

Des preuves de cette impéritie peuvent être également données pour d'autres villes de France : c'est ainsi qu'une des plus grandes stations balnéaires de l'Océan a vu sa population et son importance croître rapidement depuis un demi siècle, sans qu'on ait su prendre à temps les mesures nécessaires pour sauvegarder l'avenir.

A côté de cette imprévoyance, subsiste également la survivance de vieilles idées. Jusqu'à ces derniers temps, on ne procédait, en fait d'aménagement des villes, que par réalisations fragmentaires. Dans le système du baron Haussmann, dont le nom est pourtant encore digne de notre reconnaissance, un boulevard n'était projeté qu'en tant que percée et succession de simples façades, alors qu'au contraire on ne pouvait réellement séparer l'ordonnancement de ce boulevard de la transformation du quartier qu'il traversait et le quartier de toutes ses parties complémentaires.

La raison, il est vrai, qui fait prédominer ces fausses conceptions est trop souvent la seule spéculation. Ainsi dans une de ces artères, comme on en voit tant dans la banlieue parisienne, la maison individuelle, c'est-à-dire le lotissement du spéculateur, commande la rue. Celle-ci devrait former un tout, avoir son unité mais, dans ces voies construites hâtivement, au gré des surenchérisseurs, la division irrégulière des immeubles, sans relations aucunes les uns avec les autres, enlève à ces voies toute harmonie dans leurs lignes et tout caractère vivant dans leur physionomie. Ce qui est vrai de la rue est également vrai du quartier, parce qu'il dépend de la rue, comme la rue est fonction de la maison.

Les conséquences en sont paralysantes : elles entravent tout progrès dans le sens le plus large du mot, aussi bien au point de vue de l'esthétique, comme nous venons de le voir, qu'au point de vue de l'utilité la plus stricte. C'est ainsi, par exemple, que la distribution de la chaleur, avec la grande économie qu'elle permet de réaliser sur le chauffage d'un foyer par chaque immeuble, ne peut être entreprise que lorsque la rue et le quartier constituent réellement un tout.

Toutes ces considérations générales, que nous ne voudrions pas développer plus longuement, tendent, toutes, à prouver que si d'une part la collectivité pendant longtemps s'est désintéressée et se désintéresse encore parfois de la question de l'aménagement des villes, cette question n'en est pas moins dans son essence même, une question qui ne peut être résolue qu'au point de vue collectif.

C'est pourquoi on ne saurait méconnaître l'opportunité de l'intervention du législateur en cette matière, qui a le devoir, semble-t-il, de veiller à ce que la croissance de ces terribles organismes, que sont les grandes cités modernes, s'effectue, moralement et matériellement, dans les meilleures conditions possibles. Parlant au nom de toute la collectivité, les prescriptions, dont il demandera l'application, ne pourront s'adresser qu'à la ville, dans son ensemble, et répondront par conséquent aux reproches qu'on a pu faire, pour des projets de travaux trop particularistes, à de nombreuses municipalités, en l'absence de tout texte légal.

D'un autre côté, le législateur est le seul qualifié pour obliger les collectivités à faire leur devoir vis-à-vis de leurs membres, à assurer leur bien-être. Enfin, il est aussi celui qui a le plus le droit et le

pouvoir d'arrêter la spéculation, cause de tant de fautes et d'ennuis, en matière de travaux édilitaires.

Au point de vue moral et social, l'intervention du législateur est donc assez justifiée. Le rôle qu'il doit jouer, lui est dicté d'avance, indépendamment de toutes considérations matérielles de lieu et de moment ; mais il est certain qu'il pourrait être discuté sur ces deux points : sur l'opportunité du moment où il commencera et sur la forme qu'il devra revêtir.

Il est certain qu'en Allemagne, pays où l'urbanisme est assurément le plus en faveur, le législateur n'a presque pas édicté de mesures légales. La France ne devrait-elle pas agir de même, par l'éducation lente des collectivités secondaires : des communes et des départements ?

D'un autre côté, était-ce bien le moment favorable pour donner aux prescriptions que le Parlement voterait, toutes les garanties de succès.

Nous répondrons à ces objections, en examinant successivement les différentes raisons qui, dans notre pays, ont commandé précisément le vote de la loi du 14 mars 1919.

CHAPITRE II

RAISONS QUI ONT MOTIVÉ L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR

On peut en discerner trois principales, qui groupent autour d'elles toutes les autres :

1° Il existe d'abord une raison d'ordre général résultant du fait même de la civilisation actuelle et du développement des villes, qui ont fait apparaître des besoins nouveaux, des tendances nouvelles.

2° De plus, différentes circonstances présentes semblaient devoir réclamer cette intervention comme particulièrement urgente et opportune.

3° Enfin, d'une façon plus ou moins exacte, plus ou moins continue, la loi ou les règlements se sont occupés de cette question d'aménagement des villes au cours de l'histoire. Le législateur n'a pas été ainsi un novateur, mais le simple continuateur qu'il se devait d'être.

1° *Besoins nouveaux.* — Il semble que l'évolution des villes et des agglomérations soit parvenue à une phase telle, qu'elles doivent, sous peine des pires dangers, apporter la plus rigoureuse attention à l'organisation rationnelle de leur vie et de leurs moyens d'existence. Elles ont, en effet, aujourd'hui des besoins nouveaux, très complexes, par rapport à ceux des siècles passés, et dont il leur est impossible de ne pas tenir compte.

a) *Circulation.* — Ainsi, le problème de la circulation a été complètement modifié ces dernières années.

Les villes anciennes devaient surtout se défendre contre les agressions de l'extérieur ; aussi s'entouraient-elles d'une enceinte fortifiée. Leur territoire était alors le plus réduit possible, les distances à parcourir pour les habitants étaient très courtes ; on circulait à pied et dans des voies et des rues, qui n'avaient aucun besoin d'être larges et droites : les villes étaient un lieu où la population se concentrait la plus dense possible, de la périphérie vers le centre.

Aujourd'hui, la loi inverse règle l'évolution des villes, qui tendent

de plus en plus à s'élargir, à progresser du centre vers la périphérie, à s'étaler sur des espaces de plus en plus vastes.

Les vieilles murailles crénelées, les fortifications, conçues par Vauban et ses successeurs, sont devenues rapidement inutiles ; la richesse publique développée, les industries nouvelles, le nombre croissant des véhicules privés, la création des transports en commun, le développement de la population urbaine, tous ces facteurs réclament la modernisation des villes.

La circulation est de ce fait devenue intense, diverse et rapide. Les cavaliers, les voitures attelées, les omnibus ont disparu pour faire place aux tramways, bicyclettes, motocyclettes, automobiles, autobus. Des renseignements fournis en 1912 par la Chambre syndicale de cycle et de l'automobile, il résulte qu'il y avait en ce moment, en France, 2.980.985 cycles et 89.400 automobiles. Il existe, aujourd'hui plus de 400.000 automobiles, en circulation, en France.

Il faut nécessairement assurer à tous ces milliers d'êtres et de véhicules en mouvement, des artères à parcours faciles, des débouchés logiques, dans toute cette étendue de plus en plus grande et formée d'éléments de plus en plus complexes. En outre, les avions de l'avenir exigeront, pour les atterrissages et les départs, de vastes terrains judicieusement choisis.

Les rues d'autrefois sont donc devenues absolument insuffisantes. Le problème de leur modernisation ou de la création de nouvelles voies est capital ; il faut étudier le courant de la circulation et les diverses croisées de routes qui doivent se reproduire logiquement dans les agglomérations successives et dans un lien continu avec la croisée principale originelle. Suivant la forte image de M. Robert de Souza : « Faute d'avoir opéré d'avance et libéré les terrains de ces « percées, il y a des quartiers escamotés, atrophies par le manque « de circulation ou qui pendent au bout d'une ville comme une « excroissance morte. »

Et de fait, nous pouvons, en ce qui concerne Paris en particulier, rendre grâce à Haussmann et à Alphand ; car sans les tracés qu'ils ont fait, en lignes presque droites, de grands et larges boulevards, on pourrait se demander par où pourraient passer les tramways, les autobus, les automobiles et véhicules de toutes sortes, bien qu'encore, à de multiples points de vue, on ne puisse affirmer que leurs plans correspondent à tous les besoins nouveaux de la circulation, malgré même la construction du métropolitain, qui a décongestionné les principales voies publiques de Paris.

b) *Hygiène.* — A côté du problème de la circulation se place une autre question, celle de l'hygiène. L'application de ses principes est une des premières causes du mouvement centrifuge, caractéristique des cités modernes : on cherche à s'écarter du centre pour avoir, avec des loyers moins chers, des logements plus vastes et plus aérés.

L'hygiène, qui a accompli de si grands progrès depuis un siècle, réclame, à juste titre, de la part des municipalités, le respect de ses lois. Cette exigence est légitime, car l'homme n'est pas fait pour vivre dans les villes ; la vie urbaine est une cause de dégénérescence ; aussi, pour replacer les citadins dans des conditions matérielles suffisantes d'existence, pour leur permettre de subsister en un mot, les villes doivent se soumettre à la stricte observation des règles de l'hygiène.

Il faut obéir évidemment à ce principe : avoir de l'air et de la lumière. Cette proposition oblige d'abord à ne pas favoriser et à empêcher même la construction de maisons indéfiniment surélevées, sur des terrains presque complètement bâtis, d'où la nécessité d'extension de la ville en surface et non plus en hauteur.

Ensuite, il est nécessaire de ménager, au milieu des constructions, des espaces libres, définis ainsi par M. R. de Souza : « Des endroits publics en plein air, à l'écart de tout mouvement « passager. »

Selon la conception d'Hausmann et d'Alphand, les squares, les jardins de repos devaient assurer à l'intérieur des amas de construction, la conservation de la santé des vieillards et des petits enfants qu'accompagnaient les mères. Mais, ces squares sont trop exigus pour les enfants devenus écoliers. Les constructions scolaires ont reçu, depuis ces dernières années, des améliorations importantes, mais leurs préaux ne peuvent satisfaire aux besoins de tous leurs jeux et aux nécessités des exercices sportifs, lorsque ces écoliers sont devenus des adolescents.

Il est donc à souhaiter que de vastes espaces libres, surtout dans le voisinage des écoles et des facultés, permettent à la jeunesse, aux heures de repos et de vacances, de participer aux sports qui font les hommes forts et endurants et qui constituent un complément d'éducation des plus précieux.

Enfin, il faut envisager l'espace libre sous sa forme la plus naturelle et la plus saine pour les villes dont il constituera selon le mot très réel de M. Cornudet, les véritables poumons : une municipalité prévoyante doit savoir conserver dans l'enceinte de ses maisons et aussi à l'extérieur, de véritables parcs, dont l'accès sera facilité par des moyens de transport modernes plus rapides et moins coûteux.

Les parcs, les terrains de jeu et les cités jardins devront aussi ne pas trop s'écarter des quartiers industriels, car là surtout les déshérités sont les plus nombreux.

A côté de l'aménagement externe de la ville, l'hygiène réclame aussi l'aménagement à l'intérieur des immeubles et des constructions : c'est alors que se posent les questions si délicates du ravitaillement en eau potable des habitants, pour éviter le danger des épidémies de fièvre typhoïde, de l'adduction d'eau suffisante pour arroser, laver les cours, les rues, les places, de l'établissement, dans les quartiers ouvriers, de bains-douches et de piscines populaires, enfin, du com-

plément naturel de toutes ces obligations, du tout à l'égout et de l'évacuation rationnelle des matières usées.

Ce sont là les besoins normaux des villes, qui sont, pour elles, autant de nécessités auxquelles elles doivent se plier.

2° *Tendances nouvelles.* — Les agglomérations, comme d'ailleurs les individus eux-mêmes, n'échappent pas non plus à l'influence de certaines tendances, de certaines aspirations, dont toute municipalité consciente de ses devoirs et de son rôle, doit tenir compte, si elle ne peut les satisfaire.

Il y a, en effet, de nos jours, de la part des villes, une recherche évidente du confort et de la satisfaction esthétique.

a) *Esthétique.* — La recherche de la satisfaction esthétique, est, nous l'avons dit, le fruit même de la civilisation et de l'intellectualité de la société moderne. Sans doute ne faudrait-il pas en faire la caractéristique propre de notre époque, car l'antiquité a prouvé, par maints exemples, le degré d'excellence de son culte envers le beau. Mais, le progrès essentiel réalisé est certainement la diffusion de cette culture esthétique jusque dans les masses populaires. La consécration de cette évolution a été précisément l'intervention de la loi, si longtemps distante de ces considérations, dans ce domaine réservé primitivement à une minorité de privilégiés. Aujourd'hui tout le monde est de l'avis de ce philanthrope éminent, Emile Cheysson, déclarant que le travailleur a droit, lui aussi, à la beauté. C'est ainsi qu'est apparue toute cette législation dont nous parlions plus haut, sur les monuments historiques, sur les sites et paysages naturels, toute cette réglementation sur la hauteur des maisons dans les villes, sur l'affichage inconsideré et enlaidissant, toute cette jurisprudence administrative donnant au Conseil d'Etat le droit et lui faisant aussi un devoir d'apprécier l'heureuse harmonie des voies et perspectives monumentales.

Mais rien n'avait encore été tenté pour donner à l'administration dans son ensemble, aux commissions diverses fonctionnant dans le cadre départemental, des pouvoirs pour apprécier les qualités esthétiques des choses et créer une sorte de droit canon de l'art. Sans doute ne faudrait-il pas voir là la création d'un art de convention et un style officiel, mais simplement la constatation de la beauté de tel ou tel monument, de telle ou telle perspective, que tout le monde admire et a, de cette façon, consacrée.

b) *Confort.* — Une des conséquences indirectes sinon le simple complément de cette nouvelle tendance est aussi le goût du confort. Mais l'amélioration du confort dans une cité ne doit pas être obtenue aux dépens de l'hygiène et de la bonne circulation : elle suppose une étude préalable, judicieusement établie. C'est ainsi que le développement de plus en plus considérable des communications téléphoniques,

télégraphiques, de l'éclairage électrique et du transport de l'énergie électrique, améliorant chaque jour les conditions matérielles d'existence, ne peut venir entraver par la création d'innombrables canalisations, de faisceaux importants de fils de transmission, la circulation ou l'aménagement des rues et des grandes voies.

De même, la création et l'extension, de plus en plus grandes, des transports en commun, dérive certainement de la tendance qu'ont à présent les citadins à s'éviter le plus possible des marches pénibles et fatigantes pour faciliter ainsi le règlement de leurs affaires. Mais, il est évident que, là encore, le développement considérable de ces moyens de locomotion, au travers des artères urbaines, ne doit pas se faire aux dépens de l'hygiène, si l'on en juge par les vapeurs nocives, dégagées par les innombrables véhicules automobiles, dans les rues parisiennes.

Tous ces facteurs, qui correspondent ainsi à des tendances et à des nécessités nouvelles, doivent donc évidemment être envisagés solidairement l'un de l'autre ; mais leur connexité n'a fait qu'en démontrer leur existence respective et confirmer l'obligation pour une ville, soucieuse de se maintenir au niveau du progrès, d'en tenir compte.

3° Circonstances de fait. — A côté de ces considérations basées sur l'évolution progressive de la société, des considérations d'ordre purement occasionnel et du moment ne faisaient que démontrer encore l'opportunité, sinon l'urgence, d'une législation nouvelle sur l'aménagement des villes.

a) *Période d'après guerre.* — Jusqu'en 1914, les tentatives, faites par les différents parlementaires dans ce but, n'avaient guère obtenu de succès, en raison des obstacles et des difficultés rencontrées. La destruction systématique des agglomérations dans les régions envahies, le défaut d'entretien et de réparation des immeubles et des voies dans ces villes et ces villages, pendant près de 5 années, réclamèrent, une fois les hostilités cessées, une remise en état rapide et autant que possible rationnelle. Le moment était donc particulièrement opportun d'apporter à toutes les agglomérations et surtout à celles des départements dévastés, l'aide et les conseils de la loi pour les aider à se relever de leurs ruines ou à procéder à un nouvel aménagement, conforme aux principes d'hygiène et compatible avec les exigences de la vie moderne.

Certains ont pu réclamer pour les départements envahis des mesures spéciales, d'un caractère sommaire, accordant l'obligation du plan d'aménagement pour des municipalités qui ont du temps devant elles et qui disposent de ressources abondantes.

Mais, à l'examen, il faut reconnaître qu'il est bien préférable d'adopter, pour l'un et l'autre cas, une règle commune.

Tout d'abord, les propriétaires riverains des voies détruites ne pourront presque jamais ne pas s'affranchir de l'obligation de demander des permis de construire et des autorisations de bâtir, soit en vertu des lois et règlements sur les alignements sur la voie publique, soit dans les villes de plus de 20.000 habitants, en vertu de la loi sur la protection de la santé publique.

Or, il serait évidemment regrettable que les prescriptions de la loi de 1902 ne s'appliquât qu'aux villes de plus de 20.000 habitants, lorsqu'il s'agira d'agglomérations dévastées. Des taudis, des maisons ne doivent pas être réédifiés s'ils ne sont plus en rapport avec les conceptions modernes, consacrées par la législation actuelle.

Prenons d'autres exemples : une maison est en saillie, sur la voie publique. On ne peut laisser son propriétaire la rebâtir telle quelle, sans la mettre à l'alignement : or, une fois que celui-ci aura tenu compte des lois et règlements en ces matières, il arrivera souvent que le terrain diminué, rogné, ne permettra plus sa reconstruction.

Dans telle agglomération rurale, les habitants devront se contenter tant bien que mal d'habitations malsaines, mal aménagées. Les obus ont fait table rase ; va-t-on sur cet ancien foyer d'infection réédifier un groupement de maisons aussi peu hygiéniques.

La situation sera la même au regard d'importantes installations communales et industrielles.

Dans de grandes villes, des quartiers insalubres ont été détruits. Un projet avait compris tout un nouveau réseau de voies larges et aérées. Allait-on ne pas appliquer ce projet, où s'il n'existait pas encore, ne profiterait-on pas de l'occasion pour l'élaborer et le mettre en œuvre.

Enfin, dans de nombreux cas, la résistance des propriétaires devrait être réduite au moyen de l'expropriation : pour l'obtenir, il faudrait bien dresser un plan et le faire déclarer d'utilité publique. Les lenteurs et les délais que l'on craignait, viendraient néanmoins retarder le relèvement de la ville, dans laquelle on retrouverait ainsi quelques morceaux d'aménagement épars, mais sans lien l'un avec l'autre, et aux dépens de l'unité et de l'harmonie de l'ensemble.

La nécessité immédiate du plan d'aménagement s'impose donc également aux régions dévastées. Celles-ci l'ont bien comprise et sans attendre la décision du législateur, d'elles-mêmes, ce sont elles qui en ont pris l'initiative et donné ainsi l'exemple de la sagesse, en même temps que d'une vitalité qui pourrait être difficilement trouvée dans d'autres pays. Reims et Lille, en effet, durant la guerre elle-même, et ce, pendant les continuels bombardements ou l'occupation de l'ennemi, prirent les initiatives les plus intéressantes pour leurs futurs plans de reconstruction.

En janvier 1919, le Maire de la ville de Lille, M. Delesalle,

présentant des propositions soumises à son Conseil municipal, disait ceci :

« Pendant les quatre années d'occupation de la ville par les
« Allemands, diverses sociétés ou personnalités lilloises, la Commis-
« sion extra-municipale spécialement désignée à cet effet, ont étudié
« dans tous ses détails la question de la reconstruction et de l'ex-
« tension de Lille. Une documentation considérable a été réunie et a
« été remise à M. le Directeur des Travaux, dès son retour à Lille.
« L'utilisation et l'aménagement des terrains militaires de la forti-
« fication, devenus disponibles, ont été envisagées par les auteurs des
« projets qui ont été remis à la Commission extra-municipale. Les
« plans, dressés en conséquence, prévoient l'extension largement
« établie, de la ville de Lille, la liaison du plan avec les agglomé-
« rations voisines. Ils constituent, en résumé, l'étude générale des
« plans d'aménagement et d'extension de la ville... »

Devant une telle initiative, prise par des collectivités qui, précisé-
ment, en raison des ruines et des malheurs accumulés sur leur terri-
toire, auraient pu légitimement attendre celle du législateur, celui-ci
se devait de ne pas démentir un si noble exemple et de venir égale-
ment seconder leurs efforts, sans tarder.

b) *Réforme de la loi sur l'Expropriation.* — Une autre raison, occasionnelle, militait en faveur du vote immédiat d'une loi sur l'aménagement des villes ; c'était la grande réforme, effectuée, à ce moment, dans ce domaine quasi séculaire de l'expropriation publique, qui est certainement un des instruments d'application les plus effi-
caces, à la disposition d'une réglementation sur l'aménagement et l'extension des villes.

Le texte en vigueur était la loi fondamentale de 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette loi reposait sur une conception respectueuse de la propriété privée et restrictive des droits de l'Administration.

L'utilité publique n'était pas définie ; l'appréciation en était très délicate ; aussi la jurisprudence interprétait, dans un sens très strict ; la tradition constante était que l'Administration ne pouvait exproprier qu'en vue d'un ouvrage public déterminé et limité, dans un but seulement d'intérêt général, tout à fait désintéressé et sans profit.

D'autre part, l'expropriation ne pouvait être poursuivie que pour des fins réellement utilitaires, c'est-à-dire n'impliquant aucune considération esthétique ou sociale.

Enfin, même si l'expropriation avait lieu, le travail devait être très délimité et ne tenir compte ni du rendement possible ultérieurement, ni des besoins futurs.

Les conséquences d'une telle législation, au point de vue édilitaire, au point de vue de l'aménagement des villes, étaient alors

déplorables. Il n'était pas possible, dans un cadre aussi restreint, d'élaborer des projets d'aménagement conformément aux règles de l'esthétique et de la salubrité. L'aménagement parcellaire, qui est, lui-même, un pis-aller, était aussi, de ce fait, rendu très difficile.

Ainsi, quand une ville procédait à des expropriations pour une voie publique, il arrivait fatalement que les expropriations laissent en dehors de la voie publique des parcelles non utilisables. Il n'était pas permis de procéder à un remembrement, grâce auquel on leur eût rendu leur valeur et leur utilité. C'était donc aux dépens, et de l'Administration qui faisait ainsi une perte sèche, et des particuliers qui se logeaient alors dans des immeubles insalubres construits sur ces îlots triangulaires.

Si, pour tels ou tels grands travaux, il était procédé à l'expropriation d'un quartier, on aurait pu penser qu'il fût possible de profiter de ce moment où l'on détenait, dans une seule main, toutes les propriétés particulières, pour organiser le quartier. La conception trop étroite de l'utilité publique ne permettait pas de le faire ; aussi des anachronismes désastreux subsistaient : des carrefours difficiles, des voies bizarres et d'un tracé tortueux et torturé.

Enfin, si l'on créait, au travers d'un groupement compact d'immeubles, une artère large et bien orientée, on était obligé de laisser subsister, en raison toujours de l'emprise limitée de la loi de 1841, des immeubles insalubres et mal bâtis à côté de la magnifique perspective monumentale créée par la nouvelle avenue.

On peut donc déclarer, sans pouvoir être taxé de partialité, que l'application stricte et sévère de la loi sur les expropriations, avait rendu les travaux des villes, difficiles et inféconds, et par cela même, l'aménagement de celles-ci presque impossible.

Le législateur s'en était rendu compte et avait senti la nécessité de moderniser et d'améliorer l'ancien texte, en élargissant la notion d'utilité publique et en autorisant l'expropriation par zone. Le projet de loi, rapporté à la Chambre par M. Escudier, fut voté et devint la loi du 6 novembre 1918 qui ne modifie pas la loi de 1841, mais la complète heureusement par deux mesures : soucieuse de ne pas laisser les particuliers profiter abusivement des sacrifices de la collectivité, elle a organisé l'expropriation pour cause de plus value ; de plus, pour permettre à l'administration, dans l'intérêt public bien et mieux compris, de s'assurer de prime abord la possession des terrains nécessaires aux besoins de l'avenir, elle a créé l'expropriation par zone.

Cette dernière mesure est surtout intéressante au point de vue de l'aménagement des villes.

Tout d'abord, la notion d'utilité publique est étendue, car l'expropriation pourra être envisagée non seulement pour la superficie du périmètre où sont compris les ouvrages ou les travaux, mais aussi pour toutes les superficies nécessaires à leur pleine valeur et à leur plein rendement.

La notion de plus value, susceptible de reprise par la personne publique, n'en servira pas moins les projets d'aménagement, car dans une certaine mesure, elle permettra de mettre un certain frein aux spéculations.

Les conséquences seront alors de permettre toutes les prévisions et toutes les mesures rationnelles commandées par les règles de l'hygiène, aussi bien que de l'esthétique. On pourra, en vue de rénover un quartier ancien et en ruines, d'en aménager un nouveau, exproprier non seulement les immeubles nécessaires pour l'expropriation elle-même, mais aussi ceux qui pourraient être nécessaires afin d'assurer le plein rendement de l'opération. Il sera également loisible de remettre en vente, des deux côtés des zones nouvelles, après un lotissement rationnel, des terrains sur lesquels pourront être édifiées des constructions, en rapport avec la largeur, le caractère et l'esthétique de la voie. L'autorité expropriante aura la faculté, en revendant les terrains, d'inscrire dans le cahier des charges des clauses particulières, concernant l'obligation de réserver de vastes cours, des jardins, même de tenir compte de l'aspect général de la voie. Personne ne pourra prétendre qu'il y aurait là une atteinte indirecte au droit de propriété, puisque l'acquéreur agira en connaissance de cause.

Tels étaient les avantages certains que la loi du 6 novembre 1918 apportait à la cause de l'aménagement des villes. Evidemment elle n'était pas tout ; différents facteurs, plus ou moins défavorables (que nous étudierons assez longuement, par la suite), pouvaient intervenir et contrarier l'opération de l'aménagement lui-même. Mais il est indéniable que tout projet sur l'aménagement, l'embellissement et l'extension des villes était voué à un échec certain, si le projet lui-même relatif à l'expropriation par zone, n'avait pas été voté. C'est pourquoi, par contre, il était opportun de proposer, aussitôt après l'adoption de l'expropriation par zone, celle de toute une réforme sur l'aménagement des villes.

4° *Raisons Historiques.* — Une dernière considération peut être enfin envisagée. S'il est vrai que l'évolution d'une civilisation se fait par stades successifs, dont les derniers sont inévitablement liés aux premiers par les liens de la continuité de l'effort humain, on peut dire que l'idée du plan d'aménagement est très ancienne et que les nécessités de la vie moderne ont seulement démontré qu'on devait tendre de plus en plus à favoriser son développement et à sa mise en œuvre : l'histoire, en effet, des plans d'aménagement nous prouvera une fois de plus cette nécessité de recourir à ce moyen rationnel d'organiser les villes et les agglomérations, en vue d'obtenir le maximum de bien-être pour leurs habitants, dans leur travail et dans leur repos.

1) *En France.* — Sans vouloir remonter aux temps les plus reculés, on ne saurait nier que les cités romaines étaient établies suivant un plan soigneusement préparé en tenant compte de l'esthétique et des

facilités de circulation. Cette conception fut également celle des villes italiennes du moyen âge, et c'est, sur cette double inspiration italienne et classique, que la notion de l'art urbain s'introduisit en France, à partir du XVI^e siècle.

Cependant, ce n'est pas à dire qu'auparavant rien n'ait été fait pour l'aménagement des villes. Dès le XII^e siècle, en effet, il existait à Paris, en particulier, un maître des œuvres de maçonnerie et de pavement de la ville, qui était consulté sur tout projet intéressant l'extension de la ville, au double point de vue artistique et sanitaire.

Mais, ce ne fut réellement qu'à partir de Henri II et de Henri IV qu'à la ville primitive, essentiellement chaotique, formée d'un amas de constructions, entre de hautes murailles d'enceinte, s'oppose la conception romaine d'une ville aux rues larges et droites, présentant des tracés et des ensembles réguliers et symétriques, s'ouvrant à des perspectives décoratives : elle triomphera lentement du Paris du moyen âge.

Pour limiter l'extension rendant la ville difficile à défendre, le roi, en 1550, fit approuver, par la prévôté de Paris et la municipalité, un plan déterminant le nouveau tracé d'une enceinte concernant le développement des faubourgs de la rive gauche, particulièrement du faubourg Saint-Germain : ce fut là le premier plan d'extension de Paris.

Il fut repris sous Louis XIV : il fut levé par son ordre et par les soins de MM. les prévôts, des marchands et eschevins, en l'année 1675, par le sieur Bullet, architecte du roy et de la ville, sous la conduite de M. Blondel, directeur de l'Académie Royale d'architecture.

C'est un plan de travaux à exécuter dans Paris, un plan d'embellissement en même temps qu'un plan d'extension, car le circuit de la ville se trouve délimité par un nouveau rempart aménagé en cours plantés d'arbres « pour une plus grande décoration de ladite ville et » pour servir, dans toute son étendue, de promenade à ses habitants. »

En province, d'ailleurs, dans plusieurs de nos villes, l'œuvre de nos anciens intendants porte la trace des mêmes préoccupations. Versailles, dont les larges avenues plantées, rayonnent autour de la place du Château, peut servir d'exemple et a été l'objet de bien des imitations.

Au XVIII^e siècle, on commença à organiser d'une façon sérieuse le plan d'aménagement de Paris. Louis XVI, dans une déclaration datée de 1783, fixa à 30 pieds la largeur minima des voies publiques, limita la hauteur des maisons à 19 m. 50 et ordonna enfin la confection du premier plan géométral de la ville : ce fut le plan Verniquet.

Le décret du 2 novembre 1789 ayant déclaré biens nationaux les propriétés de la Couronne, des Congrégations, etc..., la question se posa de l'utilisation de ces biens. Comme tous les terrains ne pouvaient être employés au service de l'Etat, il fallut alors les vendre et en constituer des lots à cet effet. Cette opération amena à concevoir un nouveau « plan général des embellissements de Paris » et, en 1793, fut nommée

une « Commission temporaire d'artistes » (c'est-à-dire d'hommes de l'art, architectes, ingénieurs, etc....) qui, dans ces divers projets (il y eut 108 projets de percements dont 60 sur la rive gauche de la Seine et 48 sur la rive droite), prévint un grand nombre de transformations, réalisées ultérieurement. Depuis la Révolution, les divers gouvernements s'y référèrent plus d'une fois.

L'œuvre d'aménagement continua avec des préfets comme Rambuteau, Chabrol, Haussmann, surtout, et l'on doit rendre hommage à leur clairvoyance qui a doté Paris de larges boulevards et de grands parcs comme le bois de Boulogne, le bois de Vincennes, les Buttes-Chaumont, le parc Montsouris, qui, aux Parisiens d'alors ont dû paraître singulièrement excentriques.

Mais les villes obéissent de plus en plus à la loi moderne de la concentration qui dépeuple les campagnes pour accroître les centres urbains. Ils la subissent, il est vrai, de manière variable, mais cette variabilité n'affecte que la vitesse du mouvement et non la généralité de la tendance.

Nous avons dit plus haut sous l'empire de quels facteurs, cette concentration urbaine a eu lieu : la principale est l'avènement, au XIX^e siècle, de machines et la substitution, de la grande industrie centralisée, aux petits métiers d'artisans dispersés.

Il n'échappera alors à personne que le problème d'organisation, d'aménagement et d'extension de ces centres d'attraction de population est singulièrement grave; si l'on songe que de 1861 à 1896 Paris s'accrut de 50 % et le reste du département de la Seine de 200 %; que de 1896 à 1921, 36.000 habitants nouveaux vinrent, annuellement, s'ajouter à la masse des banlieusards, alors que Paris ne reçut à peine que 15.000 immigrés; qu'ainsi, dans les 60 dernières années, la moyenne du développement de la banlieue parisienne avait notablement excédé celle de Paris, on a conscience du devoir de prévoyance qui incombe aux pouvoirs responsables, en vue d'assurer le logement, le travail et la nourriture de la masse toujours plus grande des habitants qui est confiée à leur sollicitude.

Ainsi donc, pour toutes ces raisons d'ordre historique, aussi bien que sociologiques, l'étude des projets d'aménagement et d'extension devraient être au premier plan des préoccupations édilétaires dans tous les pays modernes.

Malheureusement, alors que la France avait, aux siècles derniers, montré l'exemple et pris des initiatives louables, au moment où la nécessité semblait le plus commander, notre pays, depuis un demi-siècle, s'est laissé distancer à ce point de vue par les pays étrangers, dont il avait été le précurseur.

2) *A l'Etranger.* — Sans vouloir être taxé d'antipatriotisme, nous sommes bien obligés de reconnaître que l'Allemagne vient à la tête du mouvement. Elle a su procéder d'une façon remarquable à la moderni-

LA LOI DU 14 MARS 1919

sur le Plan d'Aménagement d'Extension et d'Embellissement des Villes

Il arrivera un moment où les campagnes se feront villes et les villes un peu campagnes, où le village sera un composé régulier de grandes fermes, d'élégantes fabriques, de confortables maisons de ville, tandis que, inversement, les villes seront un ensemble de villas au lieu d'être des lieux d'étouffement où il n'existe plus trace de verdure, ni de vestige qui rappelle le berceau naturel de l'homme, la terre et ses ombrages, le ciel et son air pur et frais.

CONSTANTIN PECQUEUR.

TITRE PREMIER

Nécessité d'une réglementation générale de l'aménagement, de l'embellissement et de l'extension des Villes

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Il semble que la civilisation devrait conduire de plus en plus l'humanité vers un état, où ayant l'entière liberté d'usage de ses forces et de ses facultés, celle-ci pourrait évoluer d'une façon certaine vers le progrès. C'est là, il est vrai, le point de vue idéal, et comme les hommes, ainsi que les instruments qu'ils forgent pour atteindre ce progrès, sont bien imparfaits, il leur est indispensable, dans la société organisée où ils vivent, d'établir des règles qui, parce qu'elles auront été jugées les meilleures par la majorité d'entre eux, les maintiendront dans ce qu'ils penseront être la bonne route.

C'est ainsi que les lois sont intervenues pour garantir l'existence de l'individu et la vie des sociétés. Elles ont reconnu et protégé l'individu lui-même, sa famille, la nation dont il fait partie. Elles ont sanctionné les droits et les devoirs de chacune de ces collectivités par rapport à lui.

Plus tard, au fur et à mesure des progrès de la science, elles en ont reconnu également les bienfaits et les ont imposés aux individus.

Plus tard encore, et tout récemment cette fois, la vie intellectuelle de la société ayant atteint un développement suffisant, la loi a pu se croire autorisée à pénétrer dans un domaine, celui de l'art, où jamais auparavant la volonté de la collectivité n'aurait osé affronter la pensée de l'artiste.

Sous une forme moins philosophique, reconnaissons que l'Etatisme, dont l'arme par excellence est la loi, sent grandir de jour en jour son rôle et diminuer au contraire celui de l'individualisme.

Est-ce là un bien, est-ce un mal ? Nous nous garderons bien de répondre à une telle question dont la portée dépasserait de beaucoup le cadre restreint de l'étude purement objective que nous voulons faire. Tout ce que nous pouvons déclarer, c'est que c'est là, croyons-nous, la conséquence de l'évolution normale de la société.

La loi du 14 mars 1919 sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, participe de tout cet ensemble de lois nouvelles dans lesquelles le législateur a entendu faire respecter par les individus et les collectivités non seulement les règles nouvelles édictées par la science, par exemple celles de l'hygiène, mais aussi des prescriptions d'ordre esthétique, beaucoup plus difficilement acceptables, à priori, mais dont notre éducation artistique, suffisamment développée en notre siècle, devrait, selon lui, nous faire reconnaître le bien fondé.

Les règlements esthétiques sont déjà assez nombreux ; il y a une loi sur les sites et monuments naturels, une autre sur les monuments historiques ; ainsi la loi du 14 mars 1919, n'innove pas en cette matière. D'ailleurs, comme nous le disions, elle réclame l'application de principes, d'un ordre non exclusivement artistique, puisqu'elle s'occupe autant de la santé que de la beauté des villes, qui sont les groupements-types de notre société moderne. Cette loi est, en effet, un de ces textes caractéristiques de la législation actuelle, à tendances nettement sociales. Aux yeux du législateur, elle doit être, comme le code, de cette science nouvelle, née de la sociologie, l'urbanisme.

Qu'est-ce que l'urbanisme ? M. Robert de Souza en a donné une définition très exacte. « L'urbanisme a pour but d'appliquer, à la « création et au développement des villes, les principes qui commandent leur avenir par l'étude rationnelle des rapports entre la « géographie et l'histoire économiques, qui déterminent leur emplacement, et les améliorations sociales techniques, hygiéniques, esthétiques, par conséquent constructives, que cet emplacement rend « possible, et qui doivent assurer sa fortune. »

C'est ainsi que cette science nous prouve, immédiatement, qu'une ville ne doit pas avoir pour fin la cité et ses limites administratives (fortifications, octrois, etc...), mais l'agglomération urbaine, au fur et à mesure de son développement, suivant ses exigences économiques, suivant celles de ses lignes naturelles et des conditions géologiques et climatiques.

Ces idées bien admises, on peut reconnaître alors combien, en France, on est loin d'appliquer de tels principes. Un des phénomènes les plus marquants de notre époque est le développement rapide et considérable des grandes villes. Un des poèmes les plus poignants d'Emile Verhaeren est intitulé « La Ville tentaculaire » :

C'est la ville tentaculaire,
La pieuvre ardente...

qui dévaste les campagnes de ses cultivateurs et absorbe en son sein la population grouillante et fiévreuse des ouvriers chaque jour plus nombreux.

La France subit cette loi générale, née surtout de la forme de la grande industrie moderne. Alors que les recensements accusent une décroissance de la population totale, au contraire, ils marquent une augmentation de la population urbaine.

Qu'en déduire, sinon que les villes françaises ont leur part de responsabilité dans la dépopulation du pays, en raison de la non application des règles mêmes de l'urbanisme.

Les municipalités se sont montrées souvent imprévoyantes : absence de conceptions d'ensemble permettant la réalisation d'importants travaux de voirie, indifférence, dans les grands centres, des conseillers municipaux, préoccupés des intérêts de quartiers, méconnaissance en un mot de cet axiome que nous posions tout à l'heure : la ville a pour fin l'agglomération toute entière et non pas la cité.

Quelques exemples entre mille, et concernant Paris : à un moment, où la valeur des terrains non bâtis devait inciter les propriétaires de jardins et de parcs à les vendre, en 1900, on a établi à Paris une taxe de remplacement sur les terrains non bâtis et les jardins : c'était donner là une véritable prime de lotissement. Aussi la conséquence a été de faire disparaître, progressivement la plupart des grands jardins et des parcs qui sont les véritables réserves d'air pur d'une énorme agglomération, comme Paris.

Dernièrement, le Champ de Mars a été aliéné sur plus d'un tiers de sa superficie. On comprendrait qu'on eût converti en parc ce champ de manœuvre désaffecté et, en tout cas, qu'on eût construit sur sa périphérie des hôtels particuliers, des maisons basses avec jardins. La spéculation a joué là, comme souvent ailleurs, et maintenant cette belle réserve de terrain qui aurait dû être boisée, est réduite à un long couloir dénudé entre deux énormes lignes de bâtisses de huit étages. C'est là un véritable non sens.

Des preuves de cette impéritie peuvent être également données pour d'autres villes de France : c'est ainsi qu'une des plus grandes stations balnéaires de l'Océan a vu sa population et son importance croître rapidement depuis un demi siècle, sans qu'on ait su prendre à temps les mesures nécessaires pour sauvegarder l'avenir.

A côté de cette imprévoyance, subsiste également la survivance de vieilles idées. Jusqu'à ces derniers temps, on ne procédait, en fait d'aménagement des villes, que par réalisations fragmentaires. Dans le système du baron Haussmann, dont le nom est pourtant encore digne de notre reconnaissance, un boulevard n'était projeté qu'en tant que percée et succession de simples façades, alors qu'au contraire on ne pouvait réellement séparer l'ordonnancement de ce boulevard de la transformation du quartier qu'il traversait et le quartier de toutes ses parties complémentaires.

La raison, il est vrai, qui fait prédominer ces fausses conceptions est trop souvent la seule spéculation. Ainsi dans une de ces artères, comme on en voit tant dans la banlieue parisienne, la maison individuelle, c'est-à-dire le lotissement du spéculateur, commande la rue, Celle-ci devrait former un tout, avoir son unité mais, dans ces voies construites hâtivement, au gré des surenchérisseurs, la division irrégulière des immeubles, sans relations aucunes les uns avec les autres, enlève à ces voies toute harmonie dans leurs lignes et tout caractère vivant dans leur physionomie. Ce qui est vrai de la rue est également vrai du quartier, parce qu'il dépend de la rue, comme la rue est fonction de la maison.

Les conséquences en sont paralysantes : elles entravent tout progrès dans le sens le plus large du mot, aussi bien au point de vue de l'esthétique, comme nous venons de le voir, qu'au point de vue de l'utilité la plus stricte. C'est ainsi, par exemple, que la distribution de la chaleur, avec la grande économie qu'elle permet de réaliser sur le chauffage d'un foyer par chaque immeuble, ne peut être entreprise que lorsque la rue et le quartier constituent réellement un tout.

Toutes ces considérations générales, que nous ne voudrions pas développer plus longuement, tendent, toutes, à prouver que si d'une part la collectivité pendant longtemps s'est désintéressée et se désintéresse encore parfois de la question de l'aménagement des villes, cette question n'en est pas moins dans son essence même, une question qui ne peut être résolue qu'au point de vue collectif.

C'est pourquoi on ne saurait méconnaître l'opportunité de l'intervention du législateur en cette matière, qui a le devoir, semble-t-il, de veiller à ce que la croissance de ces terribles organismes, que sont les grandes cités modernes, s'effectue, moralement et matériellement, dans les meilleures conditions possibles. Parlant au nom de toute la collectivité, les prescriptions, dont il demandera l'application, ne pourront s'adresser qu'à la ville, dans son ensemble, et répondront par conséquent aux reproches qu'on a pu faire, pour des projets de travaux trop particularistes, à de nombreuses municipalités, en l'absence de tout texte légal.

D'un autre côté, le législateur est le seul qualifié pour obliger les collectivités à faire leur devoir vis-à-vis de leurs membres, à assurer leur bien-être. Enfin, il est aussi celui qui a le plus le droit et le

pouvoir d'arrêter la spéculation, cause de tant de fautes et d'ennuis, en matière de travaux édilitaires.

Au point de vue moral et social, l'intervention du législateur est donc assez justifiée. Le rôle qu'il doit jouer, lui est dicté d'avance, indépendamment de toutes considérations matérielles de lieu et de moment ; mais il est certain qu'il pourrait être discuté sur ces deux points : sur l'opportunité du moment où il commencera et sur la forme qu'il devra revêtir.

Il est certain qu'en Allemagne, pays où l'urbanisme est assurément le plus en faveur, le législateur n'a presque pas édicté de mesures légales. La France ne devrait-elle pas agir de même, par l'éducation lente des collectivités secondaires : des communes et des départements ?

D'un autre côté, était-ce bien le moment favorable pour donner aux prescriptions que le Parlement voterait, toutes les garanties de succès.

Nous répondrons à ces objections, en examinant successivement les différentes raisons qui, dans notre pays, ont commandé précisément le vote de la loi du 14 mars 1919.

CHAPITRE II

RAISONS QUI ONT MOTIVÉ L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR

On peut en discerner trois principales, qui groupent autour d'elles toutes les autres :

1° Il existe d'abord une raison d'ordre général résultant du fait même de la civilisation actuelle et du développement des villes, qui ont fait apparaître des besoins nouveaux, des tendances nouvelles.

2° De plus, différentes circonstances présentes semblaient devoir réclamer cette intervention comme particulièrement urgente et opportune.

3° Enfin, d'une façon plus ou moins exacte, plus ou moins continue, la loi ou les règlements se sont occupés de cette question d'aménagement des villes au cours de l'histoire. Le législateur n'a pas été ainsi un novateur, mais le simple continuateur qu'il se devait d'être.

1° *Besoins nouveaux.* — Il semble que l'évolution des villes et des agglomérations soit parvenue à une phase telle, qu'elles doivent, sous peine des pires dangers, apporter la plus rigoureuse attention à l'organisation rationnelle de leur vie et de leurs moyens d'existence. Elles ont, en effet, aujourd'hui des besoins nouveaux, très complexes, par rapport à ceux des siècles passés, et dont il leur est impossible de ne pas tenir compte.

a) *Circulation.* — Ainsi, le problème de la circulation a été complètement modifié ces dernières années.

Les villes anciennes devaient surtout se défendre contre les agressions de l'extérieur ; aussi s'entouraient-elles d'une enceinte fortifiée. Leur territoire était alors le plus réduit possible, les distances à parcourir pour les habitants étaient très courtes ; on circulait à pied et dans des voies et des rues, qui n'avaient aucun besoin d'être larges et droites : les villes étaient un lieu où la population se concentrait la plus dense possible, de la périphérie vers le centre.

Aujourd'hui, la loi inverse règle l'évolution des villes, qui tendent

de plus en plus à s'élargir, à progresser du centre vers la périphérie, à s'étaler sur des espaces de plus en plus vastes.

Les vieilles murailles crénelées, les fortifications, conçues par Vauban et ses successeurs, sont devenues rapidement inutiles ; la richesse publique développée, les industries nouvelles, le nombre croissant des véhicules privés, la création des transports en commun, le développement de la population urbaine, tous ces facteurs réclament la modernisation des villes.

La circulation est de ce fait devenue intense, diverse et rapide. Les cavaliers, les voitures attelées, les omnibus ont disparu pour faire place aux tramways, bicyclettes, motocyclettes, automobiles, autobus. Des renseignements fournis en 1912 par la Chambre syndicale de cycle et de l'automobile, il résulte qu'il y avait en ce moment, en France, 2.980.985 cycles et 89.400 automobiles. Il existe, aujourd'hui plus de 400.000 automobiles, en circulation, en France.

Il faut nécessairement assurer à tous ces milliers d'êtres et de véhicules en mouvement, des artères à parcours faciles, des débouchés logiques, dans toute cette étendue de plus en plus grande et formée d'éléments de plus en plus complexes. En outre, les avions de l'avenir exigeront, pour les atterrissages et les départs, de vastes terrains judicieusement choisis.

Les rues d'autrefois sont donc devenues absolument insuffisantes. Le problème de leur modernisation ou de la création de nouvelles voies est capital ; il faut étudier le courant de la circulation et les diverses croisées de routes qui doivent se reproduire logiquement dans les agglomérations successives et dans un lien continu avec la croisée principale originelle. Suivant la forte image de M. Robert de Souza : « Faute d'avoir opéré d'avance et libéré les terrains de ces « percées, il y a des quartiers escamotés, atrophies par le manque « de circulation ou qui pendent au bout d'une ville comme une « excroissance morte. »

Et de fait, nous pouvons, en ce qui concerne Paris en particulier, rendre grâce à Haussmann et à Alphand ; car sans les tracés qu'ils ont fait, en lignes presque droites, de grands et larges boulevards, on pourrait se demander par où pourraient passer les tramways, les autobus, les automobiles et véhicules de toutes sortes, bien qu'encore, à de multiples points de vue, on ne puisse affirmer que leurs plans correspondent à tous les besoins nouveaux de la circulation, malgré même la construction du métropolitain, qui a décongestionné les principales voies publiques de Paris.

b) *Hygiène*. — A côté du problème de la circulation se place une autre question, celle de l'hygiène. L'application de ses principes est une des premières causes du mouvement centrifuge, caractéristique des cités modernes : on cherche à s'écarter du centre pour avoir, avec des loyers moins chers, des logements plus vastes et plus aérés.

L'hygiène, qui a accompli de si grands progrès depuis un siècle, réclame, à juste titre, de la part des municipalités, le respect de ses lois. Cette exigence est légitime, car l'homme n'est pas fait pour vivre dans les villes ; la vie urbaine est une cause de dégénérescence ; aussi, pour replacer les citadins dans des conditions matérielles suffisantes d'existence, pour leur permettre de subsister en un mot, les villes doivent se soumettre à la stricte observation des règles de l'hygiène.

Il faut obéir évidemment à ce principe : avoir de l'air et de la lumière. Cette proposition oblige d'abord à ne pas favoriser et à empêcher même la construction de maisons indéfiniment surélevées, sur des terrains presque complètement bâtis, d'où la nécessité d'extension de la ville en surface et non plus en hauteur.

Ensuite, il est nécessaire de ménager, au milieu des constructions, des espaces libres, définis ainsi par M. R. de Souza : « Des endroits publics en plein air, à l'écart de tout mouvement « passer. »

Selon la conception d'Hausmann et d'Alphand, les squares, les jardins de repos devaient assurer à l'intérieur des amas de construction, la conservation de la santé des vieillards et des petits enfants qu'accompagnaient les mères. Mais, ces squares sont trop exigus pour les enfants devenus écoliers. Les constructions scolaires ont reçu, depuis ces dernières années, des améliorations importantes, mais leurs préaux ne peuvent satisfaire aux besoins de tous leurs jeux et aux nécessités des exercices sportifs, lorsque ces écoliers sont devenus des adolescents.

Il est donc à souhaiter que de vastes espaces libres, surtout dans le voisinage des écoles et des facultés, permettent à la jeunesse, aux heures de repos et de vacances, de participer aux sports qui font les hommes forts et endurants et qui constituent un complément d'éducation des plus précieux.

Enfin, il faut envisager l'espace libre sous sa forme la plus naturelle et la plus saine pour les villes dont il constituera selon le mot très réel de M. Cornudet, les véritables poumons : une municipalité prévoyante doit savoir conserver dans l'enceinte de ses maisons et aussi à l'extérieur, de véritables parcs, dont l'accès sera facilité par des moyens de transport modernes plus rapides et moins coûteux.

Les parcs, les terrains de jeu et les cités jardins devront aussi ne pas trop s'écarter des quartiers industriels, car là surtout les déshérités sont les plus nombreux.

À côté de l'aménagement externe de la ville, l'hygiène réclame aussi l'aménagement à l'intérieur des immeubles et des constructions : c'est alors que se posent les questions si délicates du ravitaillement en eau potable des habitants, pour éviter le danger des épidémies de fièvre typhoïde, de l'adduction d'eau suffisante pour arroser, laver les cours, les rues, les places, de l'établissement, dans les quartiers ouvriers, de bains-douches et de piscines populaires, enfin, du com-

plément naturel de toutes ces obligations, du tout à l'égout et de l'évacuation rationnelle des matières usées.

Ce sont là les besoins normaux des villes, qui sont, pour elles, autant de nécessités auxquelles elles doivent se plier.

2° *Tendances nouvelles.* — Les agglomérations, comme d'ailleurs les individus eux-mêmes, n'échappent pas non plus à l'influence de certaines tendances, de certaines aspirations, dont toute municipalité consciente de ses devoirs et de son rôle, doit tenir compte, si elle ne peut les satisfaire.

Il y a, en effet, de nos jours, de la part des villes, une recherche évidente du confort et de la satisfaction esthétique.

a) *Esthétique.* — La recherche de la satisfaction esthétique, est, nous l'avons dit, le fruit même de la civilisation et de l'intellectualité de la société moderne. Sans doute ne faudrait-il pas en faire la caractéristique propre de notre époque, car l'antiquité a prouvé, par maints exemples, le degré d'excellence de son culte envers le beau. Mais, le progrès essentiel réalisé est certainement la diffusion de cette culture esthétique jusque dans les masses populaires. La consécration de cette évolution a été précisément l'intervention de la loi, si longtemps distante de ces considérations, dans ce domaine réservé primitivement à une minorité de privilégiés. Aujourd'hui tout le monde est de l'avis de ce philanthrope éminent, Emile Cheysson, déclarant que le travailleur a droit, lui aussi, à la beauté. C'est ainsi qu'est apparue toute cette législation dont nous parlions plus haut, sur les monuments historiques, sur les sites et paysages naturels, toute cette réglementation sur la hauteur des maisons dans les villes, sur l'affichage inconsideré et enlaidissant, toute cette jurisprudence administrative donnant au Conseil d'Etat le droit et lui faisant aussi un devoir d'apprécier l'heureuse harmonie des voies et perspectives monumentales.

Mais rien n'avait encore été tenté pour donner à l'administration dans son ensemble, aux commissions diverses fonctionnant dans le cadre départemental, des pouvoirs pour apprécier les qualités esthétiques des choses et créer une sorte de droit canon de l'art. Sans doute ne faudrait-il pas voir là la création d'un art de convention et un style officiel, mais simplement la constatation de la beauté de tel ou tel monument, de telle ou telle perspective, que tout le monde admire et a, de cette façon, consacrée.

b) *Confort.* — Une des conséquences indirectes sinon le simple complément de cette nouvelle tendance est aussi le goût du confort. Mais l'amélioration du confort dans une cité ne doit pas être obtenue aux dépens de l'hygiène et de la bonne circulation : elle suppose une étude préalable, judicieusement établie. C'est ainsi que le développement de plus en plus considérable des communications téléphoniques,

télégraphiques, de l'éclairage électrique et du transport de l'énergie électrique, améliorant chaque jour les conditions matérielles d'existence, ne peut venir entraver par la création d'innombrables canalisations, de faisceaux importants de fils de transmission, la circulation ou l'aménagement des rues et des grandes voies.

De même, la création et l'extension, de plus en plus grandes, des transports en commun, dérive certainement de la tendance qu'ont à présent les citadins à s'éviter le plus possible des marches pénibles et fatigantes pour faciliter ainsi le règlement de leurs affaires. Mais, il est évident que, là encore, le développement considérable de ces moyens de locomotion, au travers des artères urbaines, ne doit pas se faire aux dépens de l'hygiène, si l'on en juge par les vapeurs nocives, dégagées par les innombrables véhicules automobiles, dans les rues parisiennes.

Tous ces facteurs, qui correspondent ainsi à des tendances et à des nécessités nouvelles, doivent donc évidemment être envisagés solidairement l'un de l'autre ; mais leur connexité n'a fait qu'en démontrer leur existence respective et confirmer l'obligation pour une ville, soucieuse de se maintenir au niveau du progrès, d'en tenir compte.

3° Circonstances de fait. — A côté de ces considérations basées sur l'évolution progressive de la société, des considérations d'ordre purement occasionnel et du moment ne faisaient que démontrer encore l'opportunité, sinon l'urgence, d'une législation nouvelle sur l'aménagement des villes.

a) *Période d'après guerre.* — Jusqu'en 1914, les tentatives, faites par les différents parlementaires dans ce but, n'avaient guère obtenu de succès, en raison des obstacles et des difficultés rencontrées. La destruction systématique des agglomérations dans les régions envahies, le défaut d'entretien et de réparation des immeubles et des voies dans ces villes et ces villages, pendant près de 5 années, réclamèrent, une fois les hostilités cessées, une remise en état rapide et autant que possible rationnelle. Le moment était donc particulièrement opportun d'apporter à toutes les agglomérations et surtout à celles des départements dévastés, l'aide et les conseils de la loi pour les aider à se relever de leurs ruines ou à procéder à un nouvel aménagement, conforme aux principes d'hygiène et compatible avec les exigences de la vie moderne.

Certains ont pu réclamer pour les départements envahis des mesures spéciales, d'un caractère sommaire, accordant l'obligation du plan d'aménagement pour des municipalités qui ont du temps devant elles et qui disposent de ressources abondantes.

Mais, à l'examen, il faut reconnaître qu'il est bien préférable d'adopter, pour l'un et l'autre cas, une règle commune.

Tout d'abord, les propriétaires riverains des voies détruites ne pourront presque jamais ne pas s'affranchir de l'obligation de demander des permis de construire et des autorisations de bâtir, soit en vertu des lois et règlements sur les alignements sur la voie publique, soit dans les villes de plus de 20.000 habitants, en vertu de la loi sur la protection de la santé publique.

Or, il serait évidemment regrettable que les prescriptions de la loi de 1902 ne s'appliquât qu'aux villes de plus de 20.000 habitants, lorsqu'il s'agira d'agglomérations dévastées. Des taudis, des maisons ne doivent pas être réédifiés s'ils ne sont plus en rapport avec les conceptions modernes, consacrées par la législation actuelle.

Prenons d'autres exemples : une maison est en saillie, sur la voie publique. On ne peut laisser son propriétaire la rebâtir telle quelle, sans la mettre à l'alignement : or, une fois que celui-ci aura tenu compte des lois et règlements en ces matières, il arrivera souvent que le terrain diminué, rogné, ne permettra plus sa reconstruction.

Dans telle agglomération rurale, les habitants devront se contenter tant bien que mal d'habitations malsaines, mal aménagées. Les obus ont fait table rase ; va-t-on sur cet ancien foyer d'infection réédifier un groupement de maisons aussi peu hygiéniques.

La situation sera la même au regard d'importantes installations communales et industrielles.

Dans de grandes villes, des quartiers insalubres ont été détruits. Un projet avait compris tout un nouveau réseau de voies larges et aérées. Allait-on ne pas appliquer ce projet, où s'il n'existait pas encore, ne profiterait-on pas de l'occasion pour l'élaborer et le mettre en œuvre.

Enfin, dans de nombreux cas, la résistance des propriétaires devrait être réduite au moyen de l'expropriation : pour l'obtenir, il faudrait bien dresser un plan et le faire déclarer d'utilité publique. Les lenteurs et les délais que l'on craignait, viendraient néanmoins retarder le relèvement de la ville, dans laquelle on retrouverait ainsi quelques morceaux d'aménagement épars, mais sans lien l'un avec l'autre, et aux dépens de l'unité et de l'harmonie de l'ensemble.

La nécessité immédiate du plan d'aménagement s'impose donc également aux régions dévastées. Celles-ci l'ont bien comprise et sans attendre la décision du législateur, d'elles-mêmes, ce sont elles qui en ont pris l'initiative et donné ainsi l'exemple de la sagesse, en même temps que d'une vitalité qui pourrait être difficilement trouvée dans d'autres pays. Reims et Lille, en effet, durant la guerre elle-même, et ce, pendant les continuels bombardements ou l'occupation de l'ennemi, prirent les initiatives les plus intéressantes pour leurs futurs plans de reconstruction.

En janvier 1919, le Maire de la ville de Lille, M. Delesalle,

présentant des propositions soumises à son Conseil municipal, disait ceci :

« Pendant les quatre années d'occupation de la ville par les
« Allemands, diverses sociétés ou personnalités lilloises, la Commis-
« sion extra-municipale spécialement désignée à cet effet, ont étudié
« dans tous ses détails la question de la reconstruction et de l'ex-
« tension de Lille. Une documentation considérable a été réunie et a
« été remise à M. le Directeur des Travaux, dès son retour à Lille.
« L'utilisation et l'aménagement des terrains militaires de la forti-
« fication, devenus disponibles, ont été envisagées par les auteurs des
« projets qui ont été remis à la Commission extra-municipale. Les
« plans, dressés en conséquence, prévoient l'extension largement
« établie, de la ville de Lille, la liaison du plan avec les agglomé-
« rations voisines. Ils constituent, en résumé, l'étude générale des
« plans d'aménagement et d'extension de la ville... »

Devant une telle initiative, prise par des collectivités qui, précisé-
ment, en raison des ruines et des malheurs accumulés sur leur terri-
toire, auraient pu légitimement attendre celle du législateur, celui-ci
se devait de ne pas démentir un si noble exemple et de venir égale-
ment seconder leurs efforts, sans tarder.

b) *Réforme de la loi sur l'Expropriation.* — Une autre raison, occasionnelle, militait en faveur du vote immédiat d'une loi sur l'aménagement des villes ; c'était la grande réforme, effectuée, à ce moment, dans ce domaine quasi séculaire de l'expropriation publique, qui est certainement un des instruments d'application les plus efficaces, à la disposition d'une réglementation sur l'aménagement et l'extension des villes.

Le texte en vigueur était la loi fondamentale de 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette loi reposait sur une conception respectueuse de la propriété privée et restrictive des droits de l'Administration.

L'utilité publique n'était pas définie ; l'appréciation en était très délicate ; aussi la jurisprudence interprétait, dans un sens très strict ; la tradition constante était que l'Administration ne pouvait exproprier qu'en vue d'un ouvrage public déterminé et limité, dans un but seulement d'intérêt général, tout à fait désintéressé et sans profit.

D'autre part, l'expropriation ne pouvait être poursuivie que pour des fins réellement utilitaires, c'est-à-dire n'impliquant aucune considération esthétique ou sociale.

Enfin, même si l'expropriation avait lieu, le travail devait être très délimité et ne tenir compte ni du rendement possible ultérieurement, ni des besoins futurs.

Les conséquences d'une telle législation, au point de vue édilitaire, au point de vue de l'aménagement des villes, étaient alors

déplorables. Il n'était pas possible, dans un cadre aussi restreint, d'élaborer des projets d'aménagement conformément aux règles de l'esthétique et de la salubrité. L'aménagement parcellaire, qui est, lui-même, un pis-aller, était aussi, de ce fait, rendu très difficile.

Ainsi, quand une ville procédait à des expropriations pour une voie publique, il arrivait fatalement que les expropriations laissent en dehors de la voie publique des parcelles non utilisables. Il n'était pas permis de procéder à un remembrement, grâce auquel on leur eût rendu leur valeur et leur utilité. C'était donc aux dépens, et de l'Administration qui faisait ainsi une perte sèche, et des particuliers qui se logeaient alors dans des immeubles insalubres construits sur ces îlots triangulaires.

Si, pour tels ou tels grands travaux, il était procédé à l'expropriation d'un quartier, on aurait pu penser qu'il fût possible de profiter de ce moment où l'on détenait, dans une seule main, toutes les propriétés particulières, pour organiser le quartier. La conception trop étroite de l'utilité publique ne permettait pas de le faire ; aussi des anachronismes désastreux subsistaient : des carrefours difficiles, des voies bizarres et d'un tracé tortueux et torturé.

Enfin, si l'on créait, au travers d'un groupement compact d'immeubles, une artère large et bien orientée, on était obligé de laisser subsister, en raison toujours de l'emprise limitée de la loi de 1841, des immeubles insalubres et mal bâtis à côté de la magnifique perspective monumentale créée par la nouvelle avenue.

On peut donc déclarer, sans pouvoir être taxé de partialité, que l'application stricte et sévère de la loi sur les expropriations, avait rendu les travaux des villes, difficiles et inféconds, et par cela même, l'aménagement de celles-ci presque impossible.

Le législateur s'en était rendu compte et avait senti la nécessité de moderniser et d'améliorer l'ancien texte, en élargissant la notion d'utilité publique et en autorisant l'expropriation par zone. Le projet de loi, rapporté à la Chambre par M. Escudier, fut voté et devint la loi du 6 novembre 1918 qui ne modifie pas la loi de 1841, mais la complète heureusement par deux mesures : soucieuse de ne pas laisser les particuliers profiter abusivement des sacrifices de la collectivité, elle a organisé l'expropriation pour cause de plus value ; de plus, pour permettre à l'administration, dans l'intérêt public bien et mieux compris, de s'assurer de prime abord la possession des terrains nécessaires aux besoins de l'avenir, elle a créé l'expropriation par zone.

Cette dernière mesure est surtout intéressante au point de vue de l'aménagement des villes.

Tout d'abord, la notion d'utilité publique est étendue, car l'expropriation pourra être envisagée non seulement pour la superficie du périmètre où sont compris les ouvrages ou les travaux, mais aussi pour toutes les superficies nécessaires à leur pleine valeur et à leur plein rendement.

La notion de plus value, susceptible de reprise par la personne publique, n'en servira pas moins les projets d'aménagement, car dans une certaine mesure, elle permettra de mettre un certain frein aux spéculations.

Les conséquences seront alors de permettre toutes les prévisions et toutes les mesures rationnelles commandées par les règles de l'hygiène, aussi bien que de l'esthétique. On pourra, en vue de rénover un quartier ancien et en ruines, d'en aménager un nouveau, exproprier non seulement les immeubles nécessaires pour l'expropriation elle-même, mais aussi ceux qui pourraient être nécessaires afin d'assurer le plein rendement de l'opération. Il sera également loisible de remettre en vente, des deux côtés des zones nouvelles, après un lotissement rationnel, des terrains sur lesquels pourront être édifiées des constructions, en rapport avec la largeur, le caractère et l'esthétique de la voie. L'autorité expropriante aura la faculté, en revendant les terrains, d'inscrire dans le cahier des charges des clauses particulières, concernant l'obligation de réserver de vastes cours, des jardins, même de tenir compte de l'aspect général de la voie. Personne ne pourra prétendre qu'il y aurait là une atteinte indirecte au droit de propriété, puisque l'acquéreur agira en connaissance de cause.

Tels étaient les avantages certains que la loi du 6 novembre 1918 apportait à la cause de l'aménagement des villes. Evidemment elle n'était pas tout ; différents facteurs, plus ou moins défavorables (que nous étudierons assez longuement, par la suite), pouvaient intervenir et contrarier l'opération de l'aménagement lui-même. Mais il est indéniable que tout projet sur l'aménagement, l'embellissement et l'extension des villes était voué à un échec certain, si le projet lui-même relatif à l'expropriation par zone, n'avait pas été voté. C'est pourquoi, par contre, il était opportun de proposer, aussitôt après l'adoption de l'expropriation par zone, celle de toute une réforme sur l'aménagement des villes.

4° *Raisons Historiques.* — Une dernière considération peut être enfin envisagée. S'il est vrai que l'évolution d'une civilisation se fait par stades successifs, dont les derniers sont inévitablement liés aux premiers par les liens de la continuité de l'effort humain, on peut dire que l'idée du plan d'aménagement est très ancienne et que les nécessités de la vie moderne ont seulement démontré qu'on devait tendre de plus en plus à favoriser son développement et à sa mise en œuvre : l'histoire, en effet, des plans d'aménagement nous prouvera une fois de plus cette nécessité de recourir à ce moyen rationnel d'organiser les villes et les agglomérations, en vue d'obtenir le maximum de bien-être pour leurs habitants, dans leur travail et dans leur repos.

1) *En France.* — Sans vouloir remonter aux temps les plus reculés, on ne saurait nier que les cités romaines étaient établies suivant un plan soigneusement préparé en tenant compte de l'esthétique et des

facilités de circulation. Cette conception fut également celle des villes italiennes du moyen âge, et c'est, sur cette double inspiration italienne et classique, que la notion de l'art urbain s'introduisit en France, à partir du XVI^e siècle.

Cependant, ce n'est pas à dire qu'auparavant rien n'ait été fait pour l'aménagement des villes. Dès le XII^e siècle, en effet, il existait à Paris, en particulier, un maître des œuvres de maçonnerie et de pavement de la ville, qui était consulté sur tout projet intéressant l'extension de la ville, au double point de vue artistique et sanitaire.

Mais, ce ne fut réellement qu'à partir de Henri II et de Henri IV qu'à la ville primitive, essentiellement chaotique, formée d'un amas de constructions, entre de hautes murailles d'enceinte, s'oppose la conception romaine d'une ville aux rues larges et droites, présentant des tracés et des ensembles réguliers et symétriques, s'ouvrant à des perspectives décoratives : elle triompha lentement du Paris du moyen âge.

Pour limiter l'extension rendant la ville difficile à défendre, le roi, en 1550, fit approuver, par la prévôté de Paris et la municipalité, un plan déterminant le nouveau tracé d'une enceinte concernant le développement des faubourgs de la rive gauche, particulièrement du faubourg Saint-Germain : ce fut là le premier plan d'extension de Paris.

Il fut repris sous Louis XIV : il fut levé par son ordre et par les soins de MM. les prévôts, des marchands et eschevins, en l'année 1675, par le sieur Bullet, architecte du roy et de la ville, sous la conduite de M. Blondel, directeur de l'Académie Royale d'architecture.

C'est un plan de travaux à exécuter dans Paris, un plan d'embellissement en même temps qu'un plan d'extension, car le circuit de la ville se trouve délimité par un nouveau rempart aménagé en cours plantés d'arbres « pour une plus grande décoration de ladite ville et » pour servir, dans toute son étendue, de promenade à ses habitants. »

En province, d'ailleurs, dans plusieurs de nos villes, l'œuvre de nos anciens intendants porte la trace des mêmes préoccupations. Versailles, dont les larges avenues plantées, rayonnent autour de la place du Château, peut servir d'exemple et a été l'objet de bien des imitations.

Au XVIII^e siècle, on commença à organiser d'une façon sérieuse le plan d'aménagement de Paris. Louis XVI, dans une déclaration datée de 1783, fixa à 30 pieds la largeur minima des voies publiques, limita la hauteur des maisons à 19 m. 50 et ordonna enfin la confection du premier plan géométral de la ville : ce fut le plan Verniquet.

Le décret du 2 novembre 1789 ayant déclaré biens nationaux les propriétés de la Couronne, des Congrégations, etc..., la question se posa de l'utilisation de ces biens. Comme tous les terrains ne pouvaient être employés au service de l'Etat, il fallut alors les vendre et en constituer des lots à cet effet. Cette opération amena à concevoir un nouveau « plan général des embellissements de Paris » et, en 1793, fut nommée

une « Commission temporaire d'artistes » (c'est-à-dire d'hommes de l'art, architectes, ingénieurs, etc....) qui, dans ces divers projets (il y eut 108 projets de percements dont 60 sur la rive gauche de la Seine et 48 sur la rive droite), prévoit un grand nombre de transformations, réalisées ultérieurement. Depuis la Révolution, les divers gouvernements s'y référèrent plus d'une fois.

L'œuvre d'aménagement continua avec des préfets comme Rambuteau, Chabrol, Haussmann, surtout, et l'on doit rendre hommage à leur clairvoyance qui a doté Paris de larges boulevards et de grands parcs comme le bois de Boulogne, le bois de Vincennes, les Buttes-Chaumont, le parc Montsouris, qui, aux Parisiens d'alors ont dû paraître singulièrement excentriques.

Mais les villes obéissent de plus en plus à la loi moderne de la concentration qui dépeuple les campagnes pour accroître les centres urbains. Ils la subissent, il est vrai, de manière variable, mais cette variabilité n'affecte que la vitesse du mouvement et non la généralité de la tendance.

Nous avons dit plus haut sous l'empire de quels facteurs, cette concentration urbaine a eu lieu : la principale est l'avènement, au XIX^e siècle, de machines et la substitution, de la grande industrie centralisée, aux petits métiers d'artisans dispersés.

Il n'échappera alors à personne que le problème d'organisation, d'aménagement et d'extension de ces centres d'attraction de population est singulièrement grave; si l'on songe que de 1861 à 1896 Paris s'accrut de 50 % et le reste du département de la Seine de 200 %; que de 1896 à 1921, 36.000 habitants nouveaux vinrent, annuellement, s'ajouter à la masse des banlieusards, alors que Paris ne reçut à peine que 15.000 immigrés ; qu'ainsi, dans les 60 dernières années, la moyenne du développement de la banlieue parisienne avait notablement excédé celle de Paris, on a conscience du devoir de prévoyance qui incombe aux pouvoirs responsables, en vue d'assurer le logement, le travail et la nourriture de la masse toujours plus grande des habitants qui est confiée à leur sollicitude.

Ainsi donc, pour toutes ces raisons d'ordre historique, aussi bien que sociologiques, l'étude des projets d'aménagement et d'extension devraient être au premier plan des préoccupations édilitaires dans tous les pays modernes.

Malheureusement, alors que la France avait, aux siècles derniers, montré l'exemple et pris des initiatives louables, au moment où la nécessité semblait le plus commander, notre pays, depuis un demi-siècle, s'est laissé distancer à ce point de vue par les pays étrangers, dont il avait été le précurseur.

2) *A l'Etranger.* — Sans vouloir être taxé d'antipatriotisme, nous sommes bien obligés de reconnaître que l'Allemagne vient à la tête du mouvement. Elle a su procéder d'une façon remarquable à la moderni-

c) Un projet d'arrêté du maire, pris après avis du Conseil municipal et réglant les conditions d'application des mesures prévues au plan et au programme.

Il est entendu que les frais d'établissement de ces plans sont à la charge des communes. Toutefois, des subventions pourront être accordées par décision du Ministre de l'Intérieur, rendue sur la proposition du préfet du département, sur les crédits inscrits à cet effet au budget du Ministère de l'Intérieur et dans une proportion qui sera fixée par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

Ainsi que nous l'avons vu au chapitre précédent, une exception a été faite pour les agglomérations de l'article premier présentant un caractère pittoresque, artistique et historique ; celles-ci bénéficient de l'exonération totale des frais.

B. — *Pour les communes envisagées à l'article 2 : c'est-à-dire détruites ou partiellement détruites par une cause accidentelle*, la municipalité est tenue de faire établir, dans le délai de trois mois, le plan général d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire, prévu par la loi du 5 avril 1884, accompagné d'une étude sommaire du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension prévu à l'article premier de la loi du 14 mars 1919.

Tant que le plan d'alignement et de nivellement n'est pas approuvé, aucune construction, sauf d'abris provisoires, ne peut être effectuée sans autorisation du préfet, donnée après avis de la Commission instituée dans chaque département par la loi.

Les frais des plans et projets prévus sont à la charge de l'Etat, par dérogation, pour toutes ces communes, au principe posé par l'art. 136, § 13 de la loi municipale du 5 avril 1884.

C. — *Pour les particuliers et groupements de particuliers*, la loi, sans entrer dans les détails, fixe simplement le principe de leur assujettissement.

Les Associations, est-il déclaré à l'art. 8, Sociétés ou particuliers, qui entreprennent la création ou le développement de groupes d'habitations, sont tenus de déposer à la mairie un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies publiques, et s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune.

Toutes ces dernières prescriptions ont, évidemment, pour but de lier le plan d'aménagement particulier de lotissement au plan général de l'agglomération elle-même, de façon à rétablir son unité et son homogénéité.

c) *Quels seront les différents organismes utilisés par la loi pour en assurer son application ?*

A. — *Pour toutes les communes.* — Nous avons vu d'après la discussion de la loi devant la Chambre que la seule personne autorisée

à donner son avis définitif sur le plan d'aménagement de l'agglomération était la commune elle-même.

Néanmoins, la tutelle administrative ne perd pas non plus ses droits dans cette question, d'ailleurs, comme dans toutes celles qui intéressent les deniers publics : aussi le préfet doit-il intervenir, et, après lui, le ministre ; enfin un décret, émanant du chef de l'Etat, pris après avis du Conseil d'Etat, statuera en dernier lieu.

A côté de l'intervention des différentes autorités administratives, certains organes techniques sont également appelés à éclairer, en quelque sorte, leur religion ou à documenter leur appréciation.

La loi a prévu, ainsi, la consultation du bureau d'hygiène ou, à son défaut, de la Commission sanitaire de la circonscription de la commune.

De plus, elle a institué une Commission spéciale qui pourra offrir à ceux, chargés de décider, toutes les garanties d'un bon jugement. L'art. 4 de la loi prévoit, en effet, l'institution, à la préfecture de chaque département, d'une Commission, dite « Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages » sous la présidence du préfet ou de son représentant. Elle est formée, ainsi que nous l'avons dit au précédent chapitre, par la réunion de Commissions déjà existantes. Il existe, en effet, dans chaque département, un Conseil départemental d'hygiène et une Commission départementale des sites et monuments naturels, dont la composition est réglée par l'art. 20 de la loi du 15 février 1902, pour le Conseil d'hygiène, et par l'article 1^{er} de la loi du 21 avril 1906, pour la Commission des sites.

En outre, dans presque tous les départements, il a été créé, en vertu d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 mai 1862, un Conseil départemental des bâtiments civils.

La réunion de ces deux ou trois Commissions forme cette Commission d'aménagement et d'extension des villes, qui comprend ainsi des conseillers généraux élus par leurs collègues, des ingénieurs, des architectes, des artistes, des médecins, etc., auxquels on adjoint, d'après l'art. 4 de la loi du 14 mars, quatre maires désignés par le Conseil général. La compétence de cette nouvelle Commission semble donc assurée d'autant plus que celle-ci peut s'adjoindre des rapporteurs et qu'elle est tenue d'entendre les maires, ainsi que tous les délégués des Sociétés locales susceptibles de lui apporter un concours utile.

Elle doit grouper « tous les documents nécessaires, de nature à faciliter aux communes la préparation de leurs projets et à les guider ».

La véritable attribution de la Commission départementale est « de donner des avis sur les plans établis par les municipalités, sur les dérogations, sur les servitudes esthétiques et hygiéniques résultant des projets qui lui sont soumis et, en général, sur toutes les affaires que le préfet juge utile de lui soumettre ».

Au-dessus de cette Commission technique du premier degré, est établie, également par la loi, une Commission supérieure d'aménage-

ment, d'embellissement et d'extension des villes (art. 5); siégeant au Ministère de l'Intérieur, elle est le principal conseiller du Ministre en cette matière et surtout l'organe de contrôle et de direction de tout le mécanisme d'application de la loi.

Elle est composée du Ministre de l'Intérieur, président, ou de son délégué ;

Du Ministre des Régions libérées, vice-président, ou de son délégué ;

De deux sénateurs élus par le Sénat ;

De quatre députés élus par la Chambre des Députés ;

De deux conseillers d'Etat en service ordinaire, désignés par leurs collègues ;

De quatre maires, dont trois désignés par le Ministre de l'Intérieur et un par le Ministre des Régions libérées, à raison de deux pour les communes de 20.000 à 50.000 habitants et deux pour les communes au-dessus de 50.000 habitants ;

Du Directeur de l'Administration départementale et communale au Ministère de l'Intérieur ;

Du Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au Ministère de l'Intérieur ;

De quatre membres du Conseil supérieur d'Hygiène publique désignés par leurs collègues ;

De quatre membres du Conseil supérieur des Beaux-Arts désignés par leurs collègues ;

De quatre membres choisis parmi les urbanistes, architectes et autres personnes particulièrement qualifiées désignés : deux par le Ministre chargé des Régions libérées et deux par le Ministre de l'Intérieur.

Elle peut, enfin, s'adjoindre des rapporteurs qui ont voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent.

Il faut remarquer que, par la présence du Ministre des Régions libérées comme vice-président, par le choix que celui-ci doit faire de deux membres et d'un maire, les Régions dévastées sont directement et spécialement représentées au sein de la Commission supérieure. On pourrait craindre, en effet, sans cette précaution, que la Commission se plaçant surtout au point de vue général, ne se laissât aller quelquefois à des exigences qui ne tiendraient pas un compte suffisant de la situation spéciale des localités détruites.

De toute façon, c'était un hommage que le législateur était tenu de rendre à nos malheureux et héroïques compatriotes.

Ainsi que nous l'avons dit, cette Commission est surtout chargée d'éclairer le Ministre et de tracer un programme général. Il lui appartient donc d'« établir les règles générales de nature à guider les municipalités dans l'application de la loi et de donner son avis sur toutes les questions et tous les projets qui lui sont renvoyés par le Ministre

de l'Intérieur ou le Ministre chargé des Régions libérées, soit d'office, soit sur la demande de la Commission elle-même, par une délibération motivée ».

Tels sont, à côté des organes administratifs normaux : Conseil municipal, maire, préfet, ministre, Conseil d'Etat, les organismes spéciaux et techniques chargés de l'étude, du contrôle et de la direction des projets et plans d'aménagement des communes.

B. — *Quant aux lotissements*, il est fait appel aux mêmes autorités et aux mêmes Commissions, mais la procédure reste enfermée dans des limites purement locales ; elle ne dépasse pas la compétence du préfet et de la Commission départementale et d'aménagement.

d) *Quel va-t-êtré à présent le fonctionnement de ces divers rouages, autrement dit quelles vont êtré les diverses modalités de procédure ?*

A. — Pour toutes les communes énumérées à l'article premier : 1° Lorsque le projet n'intéresse qu'une seule commune, le Conseil municipal, sur la proposition du maire, désigne l'homme de l'art ou de la Société qu'il charge de l'étude et de la confection des plans et projets (art. 8).

Si, dans le délai de deux mois, à partir de la promulgation de la loi, cette désignation n'a pas été faite, le préfet met le Conseil municipal en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois, passé lequel il fait lui-même d'office la désignation nécessaire, de telle sorte que le projet puisse être effectué à temps.

Enfin, lorsque le plan n'a pas été établi dans les délais prévus aux articles 1 et 2, le préfet fait procéder d'office à ce travail, aux frais de la commune, et celle-ci est déchue de son droit aux subventions accordées par l'Etat.

Dès que les plan, programme et arrêté ont été établis, ils sont soumis, après avis du bureau d'hygiène, et à son défaut, de la Commission sanitaire de la circonscription :

1° A l'examen du Conseil municipal,

2° A une enquête dans les conditions de l'ordonnance du 23 août 1835, relative à l'expropriation en vue de l'expulsion (c'est-à-dire avec dépôt de projet à la mairie, pendant 15 jours, pour que chaque habitant puisse en prendre connaissance. A l'expiration de ce délai, désignation par le préfet d'une Commission qui, pendant trois jours recevra les déclarations des habitants sur l'utilité publique du projet. Ces déclarations, accompagnées d'un avis motivé du commissaire-enquêteur, sont transmises au maire qui, en cas d'observation ou rapport contraire au projet, le soumet à son Conseil municipal. Celui-ci prend, à ce sujet une délibération motivée. Enfin le dossier est transmis au préfet, puis au Ministre),

Et, 3°, à l'examen de la Commission prévue à l'art. 4.

Le Conseil municipal est ensuite appelé à donner son avis définitif.

Si le Conseil municipal refuse ou néglige d'examiner le plan, le préfet lui adresse une mise en demeure et lui impartit un délai ne pouvant excéder un mois, passé lequel il examine lui-même le plan.

Il en est de même dans le cas où le Conseil municipal refuse ou néglige de donner son avis définitif.

Toute cette procédure est inspirée de celle instituée par la loi du 10 juillet 1903 pour la construction d'office des maisons d'école.

Le préfet transmet le dossier, accompagné de son avis motivé, au Ministre de l'Intérieur qui consulte, s'il le juge utile, la Commission supérieure et les travaux à exécuter par application du plan sont déclarés d'utilité publique, par décret en Conseil d'Etat.

2° Lorsque le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension est de nature à intéresser plusieurs communes du département, le préfet peut provoquer une étude d'ensemble de ce projet de la part des municipalités intéressées et instituer, même d'office, des Conférences intercommunales en vue de la constitution de Syndicats de communes, conformément aux prescriptions des art. 116 et 169 de la loi du 8 avril 1884.

Le projet est instruit et déclaré d'utilité publique dans les formes indiquées par les art. 6 et 7 de la loi.

Cette institution d'office de Conférences intercommunales n'est pas prévue par la loi du 5 avril 1884 et il paraît difficile, à priori, de pouvoir vaincre la résistance des conseils municipaux qui ne voudraient pas procéder à la désignation des membres de la Conférence, conformément à l'art. 117 de la loi municipale ou constituer le Comité de Syndicat conformément à l'art. 171. Néanmoins, l'on peut dire que cette disposition soit la seule à envisager pour réduire le particularisme local et présente, à cet égard, un très grand intérêt, d'autant plus que l'Administration disposera souvent, et, notamment, pour les régions libérées, des ressources nécessaires pour faire dresser le plan.

3° Enfin, si le plan doit dépasser les limites du département, il est dressé dans une Conférence interdépartementale, suivant les dispositions des art. 89, 90, 91 de la loi du 10 août 1871 et soumis ensuite dans chaque commune aux formalités prévues aux art. 6 et 7 de la loi du 14 mars.

Il est déclaré d'utilité publique par une loi qui fixera les mesures nécessaires à son application.

Telles sont, et suivant la progression que l'on vient de suivre, les étapes de la procédure normale d'approbation des plans et projets d'aménagement.

B. — Pour les agglomérations rentrant dans les cas prévus par l'art. 2, la procédure en est quelque peu simplifiée et accélérée. Nous avons vu d'abord que ces communes sont tenues de faire établir le plan général d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire,

accompagné d'une étude sommaire du projet d'aménagement, dans le délai de trois mois.

Le choix de l'homme de l'art, l'établissement du plan, l'examen du Conseil municipal, l'enquête suivant les conditions de l'ordonnance du 23 août 1835, l'examen de la Commission départementale, tout cet ensemble de formalités est aussi demandé à ces communes ; mais la déclaration d'utilité publique est prononcée par arrêté du préfet, sur avis conforme de la Commission instituée par l'art. 4, sauf en ce qui concerne les agglomérations énumérées à l'article 1^{er}, pour lesquelles un décret en Conseil d'Etat est toujours nécessaire.

Les prescriptions édictées en cas de projet de reconstruction intéressant plusieurs communes de département ou des communes de départements différents, sont les mêmes que celles prévues pour les agglomérations énumérées à l'article 1^{er}.

C. — Enfin, il faut envisager le cas où des particuliers, des groupements de particuliers et des Sociétés entreprendraient des lotissements. Ils sont tenus de déposer un plan de leurs futurs travaux à la mairie.

Dans les vingt jours qui suivent ce dépôt, le plan est soumis à l'examen du bureau d'hygiène ou à son défaut, de la Commission sanitaire de la circonscription, au Conseil municipal, puis à une enquête dans les formes prescrites par la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 août 1825.

C'est-à-dire « qu'elle doit être annoncée à l'avance à son de tambour ou de trompe et par voie d'affiches. Au jour désigné, le commissaire-enquêteur se rendra à la maison commune pour y recevoir les déclarations des intéressés. L'enquête pourra durer plusieurs jours si l'importance de la population l'exige ».

Un mois après une mise en demeure dûment constatée, adressée par le propriétaire au maire et restée sans résultat, le préfet peut prescrire l'enquête.

Le plan est ensuite soumis à la Commission prévue à l'art. 4 et approuvé, s'il y a lieu, par arrêté préfectoral.

La décision du préfet doit intervenir dans le mois qui suivra l'enquête. A défaut de décision dans ce délai, le plan est réputé approuvé, car il ne peut dépendre de l'inertie de l'Administration de retarder indéfiniment la décision.

c) Quelles seront les conséquences légales de toute cette procédure et de l'approbation du plan ?

Les conséquences seront des restrictions, plus ou moins sensibles, plus ou moins sanctionnées, apportées au droit de propriété des riverains.

En suivant le même plan précédemment observé :

A. — Pour les agglomérations énumérées à l'article 1^{er}. A dater de

la publication de l'acte portant déclaration publique du plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, les propriétaires de terrains en bordure des voies et places projetées, devront se conformer aux règles édictées par la législation sur l'alignement et ne pourront édifier des constructions nouvelles sans avoir obtenu au préalable, un permis de construire, délivré par le maire. Et il ne pourra plus être édifié de constructions nouvelles en bordure des voies ou places projetées que suivant les alignements fixés.

A cet effet, aucune construction ne pourra être édiflée sans la délivrance, par le maire, d'un permis de construire (art. 11).

En vertu de cet article, un permis de construire devra donc être demandé pour toute construction nouvelle, même s'il ne s'agit pas d'une construction destinée à l'habitation. Il s'agit, semble-t-il, d'un permis de construction d'une portée plus étendue que celui prévu à la loi du 15 février 1902 qui ne vise que les habitations, tandis que l'obligation ici est absolument générale.

B. — Pour les communes visées par l'article 2, les restrictions sont apportées dès le début du travail de reconstruction.

Ces communes sont, en effet, tenues de faire établir le plan général d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire.

Tant que ce plan n'est pas approuvé, aucune construction, sauf d'abris provisoires, ne peut être effectuée sans autorisation du préfet, donnée après avis de la Commission départementale d'aménagement et d'embellissement.

Lorsqu'a été faite la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique du plan de reconstruction, les propriétaires riverains sont alors soumis aux mêmes obligations que celles édictées par l'art. 2 que nous venons d'énoncer, en ce qui concerne les villes énumérées à l'article 1^{er}.

C. — Enfin, en ce qui concerne les particuliers et groupements de particuliers, des Sociétés de lotissement, l'approbation du plan enlève aux riverains la possibilité d'édifier une construction sans avoir obtenu, au préalable, la délivrance, par le maire, d'un permis de construire, dans les conditions prévues par l'art. 2 de la loi du 15 février 1902. (1)

(1) *Article 2 de la loi du 15 février 1902.* — Les conditions sont les suivantes : il est nécessaire d'obtenir du maire un permis constatant que dans le projet qui lui a été soumis les conditions de salubrité (pour la loi de 1902) prescrites ont été observées. A défaut du maire de statuer dans le délai de 20 jours, à partir du dépôt à la Mairie de la demande de construire dont il sera délivré récépissé, le propriétaire pourra se considérer comme autorisé à commencer les travaux. L'autorisation peut être donnée par le préfet, en cas de refus du maire.

Si l'autorisation n'a pas été demandée ou si les prescriptions n'ont pas été observées, il est dressé procès-verbal. En cas d'inexécution de ces prescriptions, l'évacuation des locaux peut être exigée et l'exécution d'office des travaux commencée.

Ici, comme pour les deux catégories précédemment étudiées, les riverains devront également se conformer aux règles édictées par la législation sur l'alignement.

TEXTES LEGISLATIFS OU REGLEMENTAIRES, CIRCULAIRES MINISTERIELLES, DESTINEES A COMPLETER LA LOI

La loi du 14 mars 1919, une fois votée par le Parlement, devait suivant la procédure normale, être complétée par des textes réglementaires et des circulaires ministérielles destinés à faciliter son application et à préciser dans l'esprit des assujettis, les obligations nouvelles auxquelles ils étaient soumis.

En cette matière d'urbanisme, on pensa que le mieux était de confier la direction de la mise en œuvre de la loi à la Commission supérieure, qui d'ailleurs ainsi que le demandait le législateur, devait « établir les règles générales de nature à guider les municipalités dans l'application de la loi ».

Réunis dès le 7 août 1919, les membres de la Commission se mirent immédiatement à l'ouvrage. On peut dire que toutes les mesures générales ainsi que les mesures particulières, de principe, afférentes aux régions dévastées ou aux régions d'application normale de la loi, furent prises sur leur initiative. La Commission supérieure posa tout d'abord les règles de l'urbanisme, immédiatement applicables, et ce fut elle qui précisa la distinction qui devait être établie entre le plan d'aménagement qui tient compte de la situation actuelle de la ville, et le plan d'extension qui envisage tout développement futur et qui surtout est applicable aux villes en plein développement. Elle décida qu'il fallait surtout indiquer aux villes non ce qu'elles doivent faire, mais seulement ce qu'elles ont la possibilité de faire.

Toutes ces idées furent codifiées en quelque sorte dans le programme général qu'elle elabora et qui fut adopté à sa réunion du 7 février 1920. Homologué par les Ministres des Régions Libérées et de l'Intérieur, il devint la circulaire du 5 mars 1920, complétée par une instruction annexe « concernant les règles de nature à guider les municipalités dans l'application de la loi du 14 mars 1919 ». Tels qu'ils étaient, ces deux textes contenaient d'excellents conseils de sagesse, de modération, que les villes avaient intérêt à observer dans ce domaine où plus d'une d'entre elles ne manqueraient de voir trop grand, sans posséder les moyens de réaliser ses prévisions. Ils permettaient aussi, par les observations précises, d'ordre technique, qu'ils renfermaient, de faire une œuvre utile.

La Commission supérieure eut également à régler immédiatement, certaines questions de principe, litigieuses, que la loi du 14 mars n'avait pu aborder en raison de son caractère même de réglementation générale de l'urbanisme. C'est ainsi que dans les zones frontières, l'application de la loi allait rencontrer certains obstacles, du fait de la législation existante concernant les villes fortes ou reconnues telles. Dans un certain périmètre, autour de ces villes, tous les travaux à exécuter sont réputés travaux-mixtes et doivent, en conséquence, avant tout commencement d'exécution, être approuvés par l'autorité militaire d'accord avec les autorités civiles. Un certain nombre de villes ou agglomérations soumises à la loi du 14 mars 1919, auraient de ce fait à élaborer un plan d'aménagement et d'extension qui s'étendrait sur les territoires réservés des enceintes fortifiées et de la zone frontière.

Aucune disposition n'avait été prévue dans la loi pour combiner la procédure nouvelle instituée avec celle résultant de la loi du 7 avril 1851 et des décrets subséquents sur les travaux mixtes. L'instruction mixte devait-elle précéder l'instruction de la loi de 1919, ou non ? Cette question, posée à la Commission supérieure (18 juin 1920), fut résolue après entente entre les Ministres de l'Intérieur, de la Guerre, de la Marine, des Travaux Publics, de l'Agriculture et des Finances. Il fut décidé que les deux instructions seraient poursuivies parallèlement et que la Commission statuerait alors sur elles deux, en toute connaissance de cause.

Au point de vue territorial, l'application de la loi du 14 mars 1919 fut étendue à l'Algérie par un décret en date du 5 janvier 1922.

Quant à l'Alsace-Lorraine, il était également logique que ces deux provinces recouvrées puissent nous montrer, dans le cadre de la nouvelle loi, l'exemple de la réalisation habile et savante des règles de l'urbanisme, qu'elles avaient été déjà à même de nous donner, sous un autre régime. Un décret signé du Ministre de la Justice, représentant les intérêts alsaciens-lorrains, et du Ministre des Finances, en date du 29 mars 1922, fut soumis à l'approbation du Parlement. Le projet de loi portant ratification de ce décret fut déposé d'abord sur le bureau de la Chambre qui, dans sa séance du 22 juin 1922, devant l'annonce d'une modification possible de la loi du 14 mars, renvoya le projet à la Commission d'Alsace-Lorraine, où son sort est actuellement pendant (1).

Ce nouveau texte supprimait de la loi du 14 mars tout ce qui se rapportait aux plans d'aménagement et d'embellissement des agglomérations visées à l'art. 1^{er}, maintenant seulement applicables à l'Alsace-

(1) Le rapport fait au nom de la Commission d'Alsace-Lorraine chargée d'examiner le projet de loi portant ratification de ce décret a été seulement distribué le 3 avril 1924 (M. Müller, rapporteur).

Lorraine, les prescriptions édictées pour les régions dévastées. Le Gouvernement, de plus, avait supprimé les références aux lois du 5 avril 1884 et du 15 février 1902, dont l'introduction dans ces trois départements alsaciens-lorrains n'avait pas encore été prononcée. Enfin, en raison de la situation administrative spéciale, certains organismes et certaines autorités devaient être substitués à ceux dont la loi du 14 mars prévoyait l'intervention. C'est ainsi que le projet de loi envisageait, pour l'Alsace-Lorraine, une nouvelle Commission supérieure d'aménagement fonctionnant d'une façon autonome (1).

(1) Voici quelles sont, à titre documentaires, les principales circulaires ministérielles intéressant l'application de la loi du 14 mars 1919 :

Ministère de l'Intérieur : Circulaire du 17 mai 1921 concernant les subventions à accorder aux villes pour l'établissement de leurs plans d'aménagement (application du décret du 2 décembre 1919 (J. O. du 5 octobre) qui en a réglé le mode de calcul).

Circulaire du 17 décembre 1921 concernant l'échelle des plans d'aménagement et d'extension.

Circulaire du 17 août 1922, fixant les règles de nature à guider les municipalités des stations balnéaires maritimes pour l'étude de leur projet d'extension.

Circulaire du 31 mai 1923, décidant que le service des Eaux et Forêts devra être consulté lorsque le projet d'aménagement intéressera des terrains soumis au régime forestier.

Ministère des Régions Libérées : Circulaires du 13 mars 1920, N^{os} 135 et 135 bis, donnant les directives d'application de la loi et fixant le tarif-limite de base pour les soumissionnaires des travaux.

Circulaire du 10 juin 1920 sur la délivrance des permis de bâtir dans les localités dévastées.

Circulaire du 10 janvier 1921, sur la reconstitution des localités détruites sur un nouvel emplacement.

Circulaire du 15 juin 1921 (interministérielle : Régions Libérées, Intérieur, Travaux Publics sur l'établissement d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire dans les localités dévastées.

Circulaire du 16 juin 1921, sur la répartition des dépenses d'établissement et de réalisation des plans d'alignement et de nivellement.

Circulaire du 23 juin 1921, sur l'établissement des plans de reconstruction des villes dévastées.

Décret du 31 décembre 1921, déterminant l'octroi des subventions aux communes dévastées pour les dépenses d'application immédiate du plan d'alignement et de nivellement.

Circulaire du 10 octobre 1922, sur la fixation des subventions définitives par arrêté ministériel.

TITRE III

Application de la loi du 14 mars 1919

La loi du 14 mars 1919, dont l'élaboration avait été si lente, ne devait pas obtenir, dans son application, des résultats ni plus rapides ni moins laborieux.

On pouvait cependant espérer, étant données toutes les raisons, toutes les circonstances qui, nous l'avons vu, militaient en faveur de ces nouvelles prescriptions, qu'un important mouvement se dessinerait en vue de l'aménagement rationnel de toutes les agglomérations, non seulement dans les régions libérées ou tant de localités étaient à reconstruire, mais aussi dans les banlieues de nos villes où de nouveaux quartiers se créaient.

Il n'en a malheureusement rien été et, à l'heure actuelle, nous ne pouvons que constater, et à beaucoup de points de vue, la mise en marche combien pénible et difficile d'une loi qui pourtant avait donné à ses auteurs et à ceux qui l'avaient votée de justes espérances.

Il nous faut voir quelles ont été les causes profondes et accidentelles de ce demi-échec, qui, il faut le souhaiter, ne sera que temporaire. Les faits eux-mêmes y trouveront leur explication et le remède sera plus aisé à découvrir.

CHAPITRE I

CAUSES DE NON APPLICATION DE LA LOI

La loi du 14 mars 1919 fut-elle à peine promulguée qu'elle se trouva aux prises avec des difficultés de tous ordres. Il faut en discerner deux sortes principales :

1° Tout d'abord elle rencontra des difficultés d'ordre juridique que permet de constater aisément l'analyse même du texte de la loi ;

2° Des difficultés d'ordre pratique, résultant les unes des obligations ou des prescriptions de la loi, les autres de circonstances extérieures à la loi elle-même.

I. — *Difficultés d'ordre juridique*

a) *Confusion possible avec la réglementation existante sur la voirie.* — La loi du 14 mars 1919 se heurte manifestement à la complexité de notre législation en matière de voirie, qui gagnerait à être simplifiée et codifiée. Le but, que cette loi vise, est uniquement une sorte de réadaptation des voies et artères des villes, aux besoins nouveaux de l'hygiène et de l'esthétique : c'est donc, au point de vue juridique, une nouvelle réglementation de la voirie.

Déjà, des textes plus ou moins anciens, dont nous avons énuméré antérieurement un certain nombre, envisageaient d'une façon plus ou moins directe, le même objet, établissaient des servitudes, prévoyaient des sanctions à des alignements, à des permis de construire.

On comprend que le texte nouveau, voté par les Chambres, était alors susceptible de faire naître dans certains esprits, peu familiarisés avec ces questions, une confusion regrettable; les municipalités, et ce ne sont pas les dernières personnes à interpréter faussement les textes, pouvaient se trouver dans un certain embarras, devant ces nouvelles obligations qui semblaient, à première vue, faire double emploi avec d'autres, d'ailleurs trop souvent restées lettre morte. La similitude des prescriptions existait surtout à un double point de vue, en ce qui concernait le plan d'alignement d'une part et le permis de construire, d'autre part.

Jusqu'à un certain point, on peut être en droit de dire que les règlements édictés par la loi du 14 mars reproduisent, avec quelques modifications seulement, les dispositions qui figurent dans notre législation, depuis plus d'un siècle. Que sont en effet, les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ? Ce sont, d'après l'article 1, des plans qui fixent la direction, la largeur, le caractère des rues, des voies à ouvrir ou à modifier. Ce sont, par conséquent des plans généraux d'alignement, avec certaines prescriptions à observer pour les habitations à élever.

Sans vouloir remonter à l'époque du règne d'Henri IV, qui imposa à Paris un plan d'ensemble prévoyant la symétrie des constructions, ni à celle du règne des autres rois, dont nous avons déjà reconnu les préoccupations louables pour le temps, nous trouvons, dès 1807, un texte précis encore en vigueur.

L'article 52 de la loi du 15 septembre 1807 prescrit en effet, aux maires, de ne plus donner d'alignement que conformément aux plans dont les projets auront été adressés au Préfet et arrêtés en Conseil d'Etat. La loi de 1919 n'a pas abrogé celle de 1807.

Depuis 1807, ainsi, toutes les villes de France ont été invitées à dresser un plan d'ensemble. Le Gouvernement Impérial avait d'ailleurs cherché à faire appliquer sa loi. Une circulaire ministérielle élevait au

rang de villes, toutes agglomérations de plus de 2.000 habitants, qui satisfaisaient à ces prescriptions. Un décret accorda deux années aux Maires pour la confection de ces plans et leur enleva le droit de délivrer des alignements partiels à l'expiration de ces deux années.

Le Gouvernement des Bourbons adressa deux circulaires aux Municipalités en 1816 et 1818, pour les informer que de nouveaux délais leur seraient accordés pour faire dresser les plans généraux d'alignement et que, si elles continuaient à ne pas observer les prescriptions de la loi, le droit de donner des alignement partiels leur serait également retiré.

Sous Louis-Philippe, une loi de 1837, mit au rang des dépenses obligatoires, les frais de confection des plans généraux d'alignement.

Après le coup d'Etat du 2 décembre, le décret de décentralisation du 26 mars 1852, dit que les plans généraux d'alignement seraient approuvés désormais, non plus par décret en Conseil d'Etat, mais par des arrêtés préfectoraux, tels que les Conseils municipaux les auraient arrêtés. Enfin, la loi municipale de 1884 reconnut aux Conseils municipaux le droit de délibérer sur les plans généraux d'alignement des rues et des villes. Elle ajoutait que les délibérations seraient exécutoires après la simple approbation du Préfet.

Ainsi, depuis 50 ans, toutes les communes qui ont plus de 2.000 habitants sont tenues d'avoir des plans généraux d'ensemble.

Cependant, l'on doit dire que, malgré ces mesures prises, un très petit nombre de villes s'étaient conformées à la loi, car d'après le Traité de la voirie urbaine, de M. Guillaume, paru en 1882, 179 villes seulement, avaient, en France, des plans généraux. Mais, allait-on faire revivre en quelque sorte ces dispositions, et placer alors dans le plus cruel embarras des magistrats municipaux, tenus à la fois de se conformer aux indications souvent différentes des deux plans, du plan général d'alignement arrêté conformément à la loi de 1807, et du plan d'extension arrêté conformément aux dispositions nouvelles. Ce serait là, *a priori*, imposer à tous les maires l'obligation de résoudre un problème à peu près insoluble.

Ces plans d'alignement, il est vrai, n'autorisaient pas une étude complète de l'aménagement de la ville et c'est ce qui permet de les distinguer des plans exigés par la loi de 1919. Lorsqu'on voulait envisager non plus seulement l'agglomération elle-même, mais dépasser ses limites actuelles et prévoir l'avenir, ils devenaient complètement inexécutables, car les lois existantes ne frappaient d'aucune servitude les voies nouvelles prévues. Une municipalité pouvait sans doute concevoir ce que serait la ville future, mais pour dresser ses plans, elle devait traverser des domaines, des propriétés. Si elle ne disposait pas de ressources, d'autant plus considérables qu'on voulait prévoir loin et mieux, et suffisantes pour exécuter immédiatement ses plans et acheter les terrains nécessaires, elle ne pouvait rien tenter.

De toute façon, si la confusion pouvait s'établir, elle n'existait

pas d'ailleurs uniquement du fait de la similitude entre les plans d'alignement de 1807 et les plans d'aménagement de 1919. La loi du 14 mars 1919 prévoyait aussi des servitudes qui se juxtaposaient aux anciennes servitudes des lois antérieures sur la voirie, qui existant toujours indépendamment de ces dernières, contribuaient aussi à augmenter la perplexité de ceux qui devaient les subir.

La loi de 1919, comme les autres lois de voirie, fait usage de deux armes plus ou moins efficaces, l'alignement et le permis de construire.

La question aurait été très simple si l'on était resté dans le cadre des lois et des mesures antérieures. La difficulté était que le nouveau texte exigeait plus, de ceux qui devaient se conformer à ses prescriptions. Les règles de l'alignement ne s'appliquaient jusqu'alors qu'aux propriétés en bordure de la voie publique. La loi de 1919 envisage au contraire leur application d'une façon beaucoup plus générale : il n'est plus seulement question des propriétés en bordure de voies déjà existantes, mais encore, et surtout, des immeubles riverains des voies, non encore tracées, sinon sur le papier, du plan d'aménagement et d'extension.

Pour ces propriétés, les prescriptions seules de la loi nouvelle s'appliqueront ; mais pour les autres propriétés, riveraines de voies existantes et dont précisément la riveraineté avait été consacrée dans le plan d'aménagement, devrait-on recourir à la législation antérieure ? La Commission supérieure consultée, a répondu par l'affirmative ; cependant il est à craindre que l'on puisse discuter souvent cette opinion, d'autant plus que la même Commission faisant remarquer que, dans tous les cas, alignement ne devait pas se confondre avec aménagement, les plans dits d'aménagement semblaient devoir réclamer l'application des mesures nouvelles, même dans le cas d'immeubles en bordures de voies déjà existantes.

Une autre question sur laquelle peut s'exercer également cette même critique, est celle dans laquelle le législateur a envisagé le permis de construire. Nous connaissons déjà, d'après les lois existantes sur la voirie, deux sortes de permis de construire :

Aux termes de la loi du 15 février 1902, article 11 « dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis délivré par le Maire ».

L'article 51, du règlement A du Ministère de l'Intérieur, en prévoit ainsi l'application : aucune construction neuve ou modification de construction existante ne pourra être entreprise sans autorisation préalable du Maire. A cet effet, le propriétaire devra remettre à l'Administration municipale, avec sa demande et signée par lui, les dessins cotés (plans, coupes et élévations) et à une échelle suffisante, de tous les projets des travaux. Les plans comporteront les dispositifs d'évacuation des matières et eaux usées. Si les prescriptions réglementaires sont observées, l'autorisation sera délivrée dans le plus bref délai possible. Il sera remis au pétitionnaire une autorisation de construire

visant ses dessins, qui seront conservés à la mairie; si des modifications sont reconnues nécessaires ou s'il y a lieu de refuser l'autorisation, la décision en sera notifiée dans le délai de 20 jours.

A Paris, en vertu de cette même loi et de textes spéciaux à cette ville (loi du 7 avril 1903), un arrêté du Préfet de la Seine, en date du 22 juin 1904 (modifié le 10 novembre 1909 et le 29 juillet 1913), envisage dans son article 19 ces autorisations de construire : « aucune construction neuve ou modification de construction existante ne pourra être entreprise sans autorisation préalable du Préfet ».

A côté de cette autorisation de construire, visant uniquement un but d'hygiène ou de salubrité, la législation sur l'alignement, assurant, elle, la conservation de la voie publique, telle qu'elle se trouve être dans son état légal actuel, prescrit également aux autorités compétentes, d'exiger une autorisation de construire. Il s'agit uniquement ici de constructions à la limite de la voie publique. Il faut une autorisation pour construire et même aussi pour faire un travail quelconque, à la limite de la voie publique.

Deux formalités sont prévues : ou bien il s'agit d'une reconstruction ou d'une construction nouvelle; le propriétaire riverain doit alors obtenir la délivrance d'un alignement individuel.

Ou bien c'est le cas de simples réparations à la façade : il lui suffit alors d'une permission de travaux à la limite.

Le rôle de l'administration est de conserver les limites existantes et sans les modifier : elle n'a donc que le seul droit de constater, de vérifier l'état légal de l'alignement. S'il existe un plan régulier d'alignement, elle délivre l'autorisation conformément à la limite légale. S'il n'y en a pas, elle doit la délivrer suivant les limites actuelles de fait de la voie publique. Le riverain a un véritable droit de construire à la limite de la voie publique ; aussi l'administration ne peut ni refuser ni délivrer un autre alignement, ni imposer d'autres conditions.

Ces notions de la réglementation sur l'alignement une fois rappelées, ainsi que les mesures spéciales prévues par la loi de 1902, on peut se demander si cette troisième sorte de permis de construire, exigé par la loi de 1919, n'allait pas faire double emploi avec les deux premiers, ou au contraire s'en distinguer nettement, ou peut-être enfin amener elle aussi, une confusion regrettable avec les deux premières.

La loi de 1919, nous l'avons vu, dans le § 3 de l'article 2, consacré aux villes des régions dévastées, déclare : « tant que le plan d'alignement ou de nivellement n'est pas approuvé, aucune construction, sauf d'abris provisoires, ne peut être effectuée, sans autorisation du préfet, donnée après avis de la commission instituée à l'article 4 (la commission départementale des plans d'aménagement) ».

Il semble, *à priori*, que nous nous trouvions ici en face d'une autorisation normale de construire à la limite de la voie publique, c'est-à-dire dans un cas où la législation générale sur l'alignement est applicable. Le préfet devra, en effet, délivrer l'autorisation sans

qu'il y ait un plan établi ; il donnera le permis en observant le tracé des limites actuelles, de fait, de la voie publique ; comme il s'agit de rues détruites ou à reconstruire, dans une ville dévastée, peut-être il s'inspirera pour son appréciation, des intérêts de l'hygiène, de la salubrité, de l'esthétique futurs de la voie ; peut-être, enfin, des prévisions contenues dans le plan et le projet d'extension. De toute façon, l'acte qu'il effectuera sera le même que celui qu'il ferait dans les cas de pure application de la législation générale sur l'alignement.

Cependant, à cette mesure d'alignement doit s'adjoindre, obligatoirement cette fois, une idée d'aménagement : le préfet ne pourra statuer qu'après avis de la commission locale d'aménagement.

C'est donc une sorte de permis de construire mitigé qui ne laissera certainement pas d'embarrasser quelque fois les autorités chargées de le délivrer, qui pourront se trouver souvent devant des cas particuliers où elles auront à envisager l'application de la législation de l'alignement seul, bien qu'un plan d'aménagement, en voie d'approbation, semblerait devoir réclamer aussi quelques considérations de leur part (cas d'une ville des régions dévastées, pourvue d'un plan général d'alignement et de nivellement et soumise à la loi de 1919).

L'examen des autres articles de la loi de 1919, envisageant le permis de construire, ne manque pas aussi d'amener la même perplexité chez ceux qui voudraient les appliquer à la lettre. Ainsi, dans le cas de lotissements faits par des particuliers ou des groupements de particuliers, le paragraphe 6 de l'art. 8 déclare : « lorsque le plan (d'aménagement) est approuvé, aucune construction ne peut être édiflée sans la délivrance, par le maire, d'un permis de construire, dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi du 15 février 1902 ». Ce n'est donc pas ici le permis de construire de l'alignement général, et il n'y a donc plus unité de procédure pour des formalités à peu près identiques. Sans vouloir être trop ironique, nous dirons cependant que cet article, qui semble pourtant d'une interprétation facile, a été singulièrement compris par les Maires qui, ayant à l'appliquer, n'ont pas manqué de se reporter tout d'abord à la loi sur la santé publique : d'où ils en ont conclu, immédiatement, qu'ils n'avaient pas à envisager pour leur ville ou leur village, de telles mesures, puisque ces agglomérations n'atteignaient pas le chiffre de 20.000 habitants. Cette solution, un peu simpliste, n'en a pas moins été adoptée, et nombre de communes n'ont pas appliqué la loi, sur ce point, pour cette unique raison. M. Siegfried constatait amèrement, dans le rapport sur sa proposition de loi complémentaire, cette interprétation à la lettre de la loi, qui en tuait son esprit ; mais, le législateur n'avait-il pas pris soin de mettre lui-même que le permis de construire serait délivré dans les conditions de l'article 11 de la loi de 1902, et la condition de 20.000 habitants est envisagée une des premières.

Nous ne discuterons pas ici les raisons qui ont dicté au législateur le rappel à la loi de 1902 plutôt qu'à la réglementation générale sur

l'alignement, d'un usage beaucoup plus fréquent. Sans doute, le maire semble être plus armé avec la loi de 1902 contre les lotisseurs de terrains et pouvoir posséder plus la liberté de ses décisions. Mais, en vertu de l'article 98 de la loi municipale, la décision du préfet, en cas de permis de construire, devant être toujours subordonnée à l'avis du maire, l'administration ainsi renforcée, sans que les pouvoirs municipaux fussent réduits, se trouvait en résumé, beaucoup plus forte et plus puissante pour déjouer des combinaisons plus ou moins avouables des accapareurs de terrains qui spéculent sur la santé et la beauté des agglomérations. De toute façon, on comprend moins pourquoi, après cette incursion dans le domaine de l'hygiène, la loi, enfin, fasse un pas en arrière et abandonne cette loi spéciale, lorsque dans son article 11 elle dit : « à dater de l'acte portant déclaration d'utilité publique, d'un plan de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension, ou de l'arrêté préfectoral approuvant les plans relatifs aux groupes d'habitations prévues à l'article 8, les propriétaires de terrains en bordures des voies et places projetées ne pourront édifier des constructions nouvelles sans avoir obtenu, au préalable, un permis de construire délivré par le maire ».

Cette sorte d'incertitude constante, dominant ainsi l'application des règles de l'alignement n'était donc pas faite, évidemment, pour faciliter le jeu de la loi de 1919.

b) *Servitude nouvelle*. — Une seconde difficulté juridique résidait dans l'application d'une servitude nouvelle concernant les simples voies projetées. Nous avons dit ce en quoi elle consistait, dans l'obligation de l'alignement et du permis de bâtir pour les propriétaires de terrains situés sur le tracé de voies simplement projetées.

Cet accroissement de charges pour la propriété privée est des plus importantes et l'obligation qu'elles créent est, en tout cas, en opposition formelle, avec la jurisprudence établie jusqu'alors. Nous reviendrons sur cette question, plus longuement, à propos des sanctions ; mais, constatant simplement ici cette atteinte portée à la propriété, nous allons la comparer avec celles que pouvaient avoir institué d'autres lois dans un but également analogue, la loi du 21 avril 1906 par exemple, sur les sites et monuments naturels. En remarquant alors la timidité même de ces prescriptions par rapport à la sévérité de la loi du 14 mars 1919, nous pourrions nous rendre compte de la grande distance qui sépare celle-ci de celle-là et préjuger ainsi, de cette façon, les résistances que la nouvelle loi allait rencontrer de la part des propriétaires assujettis.

Il faut se placer, d'abord, à un point de vue très général. Le plan, le projet, le programme d'aménagement, d'embellissement et d'extension sont des actes unilatéraux, en ce sens que ce sera l'administration seule, l'administration communale en principe, conseillée par des hommes de l'art et des techniciens, qui les élaborera et en décidera

l'application. De ce fait, et sans avoir été consultés, les propriétaires des terrains situés sur les tracés de ces plans, à la limite de ces rues simplement conçues dans le mystère d'une salle de délibérations du conseil municipal ou de l'atelier de l'architecte, se verront frappés par la loi. Ainsi, par le fait du prince, ils n'auront plus pleine et entière jouissance de leur propriété.

On est, par contre, absolument étonné de constater combien plus respectueuses des droits consacrés est la loi sur les sites et les monuments naturels. Sans doute une commission dressera aussi, d'elle-même, la liste des propriétés foncières, dont la conservation peut avoir au point de vue artistique et pittoresque, un intérêt général, mais leurs propriétaires seront simplement invités à prendre l'engagement de ne détruire ni modifier l'état des lieux. Ils peuvent très bien refuser cet engagement, et dans ce cas, le préfet pourra, mais ce n'est pas encore pour lui une obligation, poursuivre l'expropriation de ces propriétés, c'est-à-dire il est vrai, moyennant une juste indemnité.

Sans vouloir entrer dans le détail, on doit reconnaître combien respectueuse également, des droits des propriétaires, sont les lois sur l'hygiène et la salubrité, la loi du 15 février 1902, en particulier (voir l'article 12), qui observe toujours la plus grande modération dans l'application des mesures d'autorité qu'elles peuvent prescrire.

La loi du 14 mars 1919, par cette menace planant comme une ombre, sur les propriétaires des banlieues des villes, est tout à fait caractéristique du progrès de l'étatisme. Mais, il semble, à dire vrai, que ce progrès, en ce qui concerne notre loi sur les plans d'aménagement, ne soit plutôt qu'une sorte de bond en avant, un peu désordonné, du fait que le législateur avait omis, pour consolider cette emprise nouvelle sur la propriété privée, de prévoir de bonnes et fortes sanctions.

c) *Défaut de sanctions.* — Prescrivant aux collectivités des obligations et leur imposant des charges nouvelles, il fallait que la loi puisse donner à ceux qu'elle chargeait de son application, des armes qui leur permettent de se défendre contre les mauvaises volontés pour assurer la victoire nécessaire de l'intérêt général sur l'intérêt particulier : des sanctions s'imposaient.

Ce qui frappe, le plus, au contraire, dans la loi du 14 mars 1919, c'est précisément l'absence presque totale de sanctions.

Sans doute se référerait-on aux sanctions déjà prévues dans les lois de voirie ; mais, nous venons de le constater, si la loi de 1919 faisait revivre en quelque sorte dans un but nouveau, des obligations anciennes, elle créait de nouvelles restrictions à la propriété privée, que M. Hauriou ne craint pas de qualifier de très graves.

Le droit de propriété est l'un des droits proclamés les premiers dans la déclaration des droits de l'homme. Il a toujours été consacré

et défendu par la loi elle-même. Les atteintes légales en sont rigoureusement prévues, limitées et autorisées sous condition formelle d'indemnités préalables.

La nouvelle atteinte portée par la loi de 1919 devait être consacrée par des mesures propres à en limiter les effets, à la prévoir et aussi à lui donner une nécessité qui la justifierait aux yeux de tous. Or, nous voyons que certains pouvaient la prétendre discutable. Dans ces conditions, si l'on voulait assurer la mise en œuvre de la loi, il était absolument nécessaire de la prémunir contre les résistances qu'elle ne manquerait pas de rencontrer. C'est pourquoi l'absence de sanctions est-elle la grande lacune de cette loi, celle qui, de l'aveu de tous, allait mettre le plan en danger son application.

Nous devons faire immédiatement, sans doute, une discrimination : la loi sur le plan d'aménagement et d'embellissement contient des prescriptions qui atteignent, en dernier lieu, les propriétaires d'immeubles compris dans ce plan, au titre de simples particuliers, mais par l'intermédiaire de l'Administration et de ses rouages compliqués.

De ce fait, deux sortes de sanctions devaient être prévues :

1° L'Administration, c'est-à-dire, les municipalités, les maires, les préfets, les différentes commissions ont des obligations à remplir. Si elle ne les exécute pas dans les délais prévus, peut-on forcer à agir les différentes autorités qui avaient, à différents titres, la responsabilité d'assurer cette exécution. La loi s'inspirant des grands textes administratifs de 1871, 1884, etc..., n'a négligé, à peu près aucun point, de telle sorte que, de ce côté, à moins de cas de force majeure, on n'avait pas à craindre la carence de la loi (voir art. 6 et 7 de la loi du 14 mars 1919).

2° Tout autrement, au contraire, sont prévus les rapports entre l'Administration, ayant préparé le fonctionnement de la loi, et les particuliers eux-mêmes qui seuls appliqueront, en définitive, la loi, si toutefois, ils le veulent bien. Cette législation, créée dans un but d'intérêt public, devait forcément heurter des intérêts égoïstes. Les sanctions, ici, s'imposaient très fortes ; elles existent il est vrai dans les articles 8 et 11, mais seulement en puissance et par simple référence aux lois antérieures qui ne prévoyaient d'ailleurs pas toutes les obligations de la loi nouvelle. C'est sur ce point que nous constatons la carence du nouveau texte.

La loi de 1919 prévoit des sanctions à l'encontre des propriétaires qui n'observeront pas les prescriptions de ses articles 8 et 11.

L'article 8, paragraphe 6, concernant les associations et groupements de particuliers, déclare qu'ils doivent demander, une fois le plan de leurs lotissements approuvé, un permis de construire dans les conditions prévues à l'article 11 de la loi du 15 février 1902, c'est-à-dire que dans le cas où ils ne s'y soumettraient pas, ils encourront les sanctions prévues aux articles 12 et 27 de la même loi,

L'article 11, a une portée plus générale. Une fois le plan d'aménagement approuvé par déclaration d'utilité publique ou par arrêté préfectoral, les propriétaires riverains des voies projetées devront se soumettre à la législation sur l'alignement. Il y aura lieu de se référer, en ce qui concerne les sanctions, à celles prévues par la législation générale sur l'alignement.

Quelle valeur fallait-il attribuer aux sanctions auxquelles on faisait ainsi allusion. Etudions d'abord celles de l'article 8. En se reportant à la loi du 15 février 1902, il faut distinguer : 1° des pénalités ainsi définies par l'article 27 : « celui qui aura construit « une habitation, sans le permis du maire, sera puni d'une amende « de 16 francs à 500 francs » ; 2° des mesures de coercition prévues à l'article 12. Quand un immeuble, bâti ou non, est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le maire ou à son défaut le préfet, pourra demander à la Commission sanitaire, instituée par la loi, d'examiner la question. Le rapport du maire, complété par les observations des propriétaires intéressés, sera soumis à cette Commission qui fixera elle-même, ou à son défaut le Conseil départemental d'hygiène, le délai à partir duquel l'immeuble devra cesser d'être habité en totalité ou en partie. Le maire prendra alors un arrêté soit pour commencer les travaux, soit pour interdire l'habitat. Dans le mois qui suivra le jour de la notification de l'arrêté, les propriétaires pourront intenter un recours devant le Conseil de Préfecture, recours qui est suspensif. S'ils n'ont pas jugé opportun de le faire ou si ce recours est rejeté, les contrevenants pourront être traduits devant le Tribunal de police, en vertu de l'article 471, paragraphe 15 du Code pénal, qui pourra autoriser le maire à faire d'office les travaux aux frais des propriétaires. En cas de récidive, le Tribunal correctionnel saisi, pourra enfin prononcer une amende variant de 5 à 500 francs et exiger l'expulsion des habitants. Nous nous excuserons d'avoir ainsi insisté sur la procédure prévue par la loi du 15 février 1902. Ce rapide examen nous permettra cependant de constater combien longue et aléatoire serait l'application de semblables sanctions dans le cadre de la loi du 14 mars 1919.

Si nous considérons à présent la référence générale faite à la législation sur l'alignement, deux mesures étaient à envisager. La loi du 14 mars 1919, étant une loi de voirie, prévoit ainsi ces deux prescriptions essentielles de la réglementation de la voirie : *l'alignement* : il faut que les immeubles, les constructions respectent l'alignement tracé.

Le *permis de construire* : il faut avant la construction obtenir l'autorisation de construire à la limite.

Si ces deux sortes d'actes, adoptés par la loi d'aménagement, avaient concerné les mêmes objets, il n'y aurait eu aucune difficulté pour leur application. Mais là précisément existait une différence

capitale entre la réglementation générale sur la voirie et notre loi, qui faisait que celle-ci se trouvait absolument sans garantie d'application.

La législation sur l'alignement, avec les sanctions qu'elle comporte, ne pouvait être envisagée que pour les voies existantes déjà actuellement tracées. Si par conséquent, dans le plan d'aménagement et d'extension, des voies anciennes continuaient à figurer, l'application stricte des règlements de voirie était facile. Une jurisprudence plus ou moins sévère, mais établie depuis plusieurs siècles, en était le garant absolu.

Rappelons brièvement ces diverses obligations et sanctions. Elles tendent : 1° à assurer la conservation de la voie publique dans son état légal présent ; 2° à obtenir des modifications à l'assiette actuelle, par des procédés spéciaux économiques pour la personne publique. D'où pour atteindre ce double but, il est imposé aux riverains, en vue de la conservation, la nécessité, lorsqu'ils veulent construire à la limite de la voie publique, d'obtenir un permis de voirie. En vue des modifications éventuelles, ils sont soumis à deux autres obligations : 1° ils sont tenus de ne faire aucun travail confortatif du mur de façade d'un immeuble leur appartenant, qui se trouverait en saillie sur les limites nouvelles du nouveau plan d'alignement ; 2° ils doivent céder toute parcelle qui se trouve en saillie ou acquérir toute parcelle en retrait, si le plan nouveau excède la largeur de la voie, cette acquisition ou cette cession devant se faire au prix du terrain nu.

De l'exposé même de ces obligations, il résulte que la question des sanctions applicables *de plano* à la loi de 1919, se présentera différemment suivant qu'il s'agira, ou de l'application du permis de construire, ou de la servitude du reculement, mais la même conclusion négative s'imposera généralement dans les deux cas : les sanctions seront le plus souvent inopérantes.

En ce qui concerne le permis de construire, les sanctions suivantes pouvaient être envisagées : l'arrêt du Conseil de 1765 prévoit la démolition et l'amende. Suivant la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat, si le travail a été fait sans autorisation, l'amende sera toujours encourue, car il y a faute dans tous les cas. Seulement la démolition étant un acte très grave, elle ne devra être opérée qu'en cas d'empiètement constaté sur le domaine public. Sur ce point d'ailleurs, la jurisprudence des tribunaux judiciaires a évolué dans le sens libéral, car, avant 1850, la Cour de Cassation se montrait constamment sévère pour « toute besogne mal plantée ».

Ainsi en ce qui concerne les voies existantes, il n'y aura aucune difficulté et l'application pure et simple des anciennes sanctions pourra se faire sans heurt et sans résistance de la part des juridictions chargées de les infliger.

Mais la situation, créée par la mise en œuvre de la loi du 14 mars 1919, apparaît sous un jour nouveau : le plan d'aménagement et d'extension est un plan de prévision qui ne se contente pas de suivre

le tracé exact des voies existantes, dont le maintien serait nuisible aux intérêts de l'hygiène et de l'esthétique ; ce plan le modifiera, créera des voies nouvelles, sans se préoccuper de ce qui est ou n'est pas construit. Quelles sanctions alors envisager pour obliger les propriétaires riverains des voies futures à se conformer à cet alignement ? Aucune.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est en effet formelle : le propriétaire d'immeubles qui se trouvent sur le tracé de voies *simplement projetées* n'est pas forcé de demander l'alignement. De ce fait, la loi du 14 mars 1919 semblerait alors caduque.

On peut néanmoins envisager son application comme possible, mais progressivement et d'une façon excessivement lente par le jeu de la seconde obligation réclamée par la législation de l'alignement : la servitude de reculement. Qu'il s'agisse d'un alignement ancien du plan d'alignement ou d'un alignement futur du plan d'aménagement, la question reste la même puisque la servitude de l'alignement frappe les constructions en saillie sur les limites nouvelles d'un nouveau plan d'alignement. L'alignement étant une des phases de l'aménagement, les plans prévus par la loi de 1919 pourraient donc ainsi, malgré tout, être exécutés.

Mais c'est là encore une conclusion trop hâtive, car en fin de compte, avec cette solution, la plus grande partie des villes ne pourraient faire respecter cette servitude. L'édit de décembre 1607, en effet, et les arrêts du Conseil, sur lesquels s'appuient à la fois les jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, ne permettent cette application qu'aux immeubles seulement tombant en vétusté et non à ceux détruits dans les conditions prévues à l'article 2 de la loi, c'est-à-dire par suite de cataclysme. Allait-on ainsi, arbitrairement, étendre une restriction considérable au droit de propriété à toute une partie du territoire de notre pays qui avait le plus souffert et le moins mérité ces mesures d'exception. Cela nous semblerait, *à priori*, injustifié. Mais de ce fait, la loi du 14 mars, qui avait été votée surtout en vue de son application dans les régions dévastées, allait à nouveau rencontrer des obstacles du fait de ce manque de sanctions.

Cependant, sans vouloir induire tout de suite de l'absence explicite de sanctions dans la loi leur absence implicite, peut-être pouvait-on, par une interprétation plus ou moins serrée des textes, arriver à trouver un palliatif, évidemment beaucoup moins certain qu'une prescription clairement édictée, mais qui assurerait le jeu normal de la loi.

Ainsi une distinction devrait, selon nous, être faite en ce qui concerne l'application de la servitude de reculement aux agglomérations des régions dévastées : ou bien on se trouve en présence de villes et de villages complètement à reconstruire, ou bien il s'agit de communes non détruites, simplement à restaurer. Dans les pre-

mières, le plan d'aménagement (que ce soit l'étude sommaire ou le plan définitif) une fois approuvé, tous les immeubles situés dans les parties à reconstruire, doivent être considérés comme devant être également reconstruits et par conséquent, les simples réparations ne peuvent être qu'assimilées à de véritables reconstructions. La permission de réparations doit même être demandée. L'édit de 1607 trouve donc ici son application, mais parce que l'on envisage ici tous les travaux comme des travaux de construction proprement dits.

Au contraire, dans les autres agglomérations, les travaux de réparations n'ont plus le caractère de construction. On ne peut songer dans ce cas à faire appel aux prescriptions de l'édit de 1607 sans commettre presque une illégalité.

Mais l'illégalité serait encore beaucoup plus flagrante si l'on essayait, devant le silence de la loi, de lui procurer, malgré elle, des sanctions pour un défaut d'autorisation de construire. Le mal vient, et nous ne saurions trop insister sur ce point, du fait qu'il s'agit toujours de voies simplement projetées et que les sanctions envisagent les seules voies existantes.

Or l'application la plus immédiate à faire de la loi du 14 mars 1919 allait fournir trop souvent l'occasion de rencontrer cette difficulté. Il s'agit du paragraphe 3 de l'article 2 qui ne se réfère, lui, à aucun autre texte sur la voirie, comme le législateur avait pris le soin de le mentionner pour les articles 8 et 11. Il concerne, dans les pays dévastés par la guerre ou un cataclysme, l'autorisation de construire, avant que ne soit approuvé le plan d'alignement nouveau, correspondant au plan d'aménagement, c'est-à-dire, l'autorisation réclamée à des propriétaires d'immeubles soumis à l'alignement en bordure de voies, qui ne sont pas encore projetées, mais simplement envisagées : ce qui aggrave considérablement la servitude prise à leur encontre.

Les faits sont d'ailleurs venus confirmer cette appréhension, puisque nombre de constructions, visées par l'article 2, furent élevées dans des villes dévastées, sans qu'elles eussent été autorisées, par conséquent, en fraude de la loi.

Quelles sanctions allait pouvoir prendre l'Administration à l'égard de leurs propriétaires. Les municipalités intéressées ne tardèrent pas à demander aux Ministres de l'Intérieur et des Régions libérées, qu'elles étaient celles que l'Administration supérieure entendait devoir être appliquées. Un député, M. Antoine, posa au Ministre de l'Intérieur, le 12 janvier 1921, une question écrite ainsi conçue : « Le texte de l'article 2 de la loi du 14 mars 1919 déclarant que le plan d'alignement et de nivellement n'est pas approuvé, aucune construction, sauf d'abris provisoires, ne peut être effectuée sans l'autorisation du Préfet, donné après avis de la Commission instituée à l'article 4 de la loi, cette disposition est formelle, mais la loi est muette sur les sanctions et il importe aux municipalités de savoir dans le cas où un propriétaire rebâtit sans autorisation un immeuble

affecté par le plan d'alignement et le projet d'aménagement correspondant : 1° quelle juridiction est qualifiée pour en reconnaître ? 2° à quelle administration, Préfecture ou Mairie, il appartient de provoquer les poursuites ? 3° quelles pénalités est susceptible d'en-courir le contrevenant ? ».

Le Ministre de l'Intérieur (Journal Officiel du 26 février 1921) répondit que la loi de 1919 étant une loi relative à l'alignement, toutes les dispositions de cette loi étaient soumises aux sanctions prévues par la législation de l'alignement (1) : ce qui, d'après les explications que nous avons données précédemment, ne pouvait absolument avoir une valeur juridique, étant donné qu'il s'agissait toujours de voies non existantes.

Cependant, cette réponse fut approuvée par certains tribunaux et l'un d'eux, le Tribunal de simple police de Lens, en fit l'application dans l'affaire Corbin. Mais le propriétaire, contre qui le procès-verbal avait été dressé, fit appel du jugement devant le Tribunal de Béthune. Celui-ci estima que cette disposition de la loi ne pouvait être que purement comminatoire, c'est-à-dire sans sanction et que la loi, elle-même, ne donnait, d'ailleurs, pas compétence aux juges de paix qui n'auraient pas dû se saisir de l'affaire.

D'où un conflit s'éleva entre l'administration et l'autorité judiciaire, celle-ci voulant avant tout faire respecter la légalité. Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Régions libérées, sur avis de la Commission supérieure des plans d'alignement, pensèrent alors qu'il serait possible d'assurer le respect de cette prescription légale, en poursuivant les particuliers qui ne s'y conformeraient pas, comme ayant contrevenu aux dispositions de l'art. 471, paragraphe 5, du Code Pénal, qui punit « ceux qui auront négligé ou refusé d'exécuter les règlements ou arrêtés concernant la petite voirie ». On sent tout de suite que cette opinion allait déjà à l'encontre de la dernière interprétation donnée par le Ministre de l'Intérieur, car la question de compétence pouvait être alors discutée : lorsqu'un immeuble serait riverain d'une route nationale ou départementale, le Tribunal de simple police serait-il encore compétent ?

Le Garde des Sceaux, sollicité d'introduire un recours dans l'intérêt de la loi, ne voulut pas s'y prêter, estimant, d'accord avec la plus grande majorité des tribunaux judiciaires, que les prescriptions de l'art. 2 étaient dépourvues de sanctions légales.

On pouvait encore, à notre avis, essayer un autre procédé de fortune qui, lui non plus, il est vrai, ne saurait être tout à fait exempt du défaut d'illégalité.

(1) Juridiction compétente : Conseil de Préfecture et Tribunal de simple police, suivant qu'il s'agit de grande voirie ou de petite voirie. — Sanctions : amende et démolition des ouvrages indûment effectués.

Il fallait ne plus s'embarrasser, tout d'abord, de la question de compétence qui, nécessairement, amenait un conflit immédiat. En vertu de l'article 99 de la loi municipale, le préfet pouvait prendre un arrêté pour toutes les communes du département en reproduisant purement et simplement les termes du paragraphe 3 de l'article 2. En cas de contravention, procès-verbal en était dressé et cette fois la sanction était prise en vertu du paragraphe 15 de l'article 471. La solution était ainsi plus pratique, car l'arrêté était porté à la connaissance de tous les intéressés, et nul ne pouvait se prévaloir du silence des textes ainsi qu'on pouvait le faire en se référant à l'article 471, paragraphe 5.

Mais là encore, la question de la légalité se posait : cette initiative, prise par les préfets, n'ajoutait-elle pas quelque chose de plus à la loi, qui ne prévoyait pas un tel moyen d'application. Ainsi, là encore, cet expédient tombait sous le coup de l'accusation d'illégalité.

En fin de compte, toutes ces tentatives sont vaines et l'on est obligé de reconnaître que la loi ne présente aucune garantie de bon fonctionnement. Sans doute ce fût une précipitation très louable, peut-être, mais certainement trop grande de la part de ses auteurs, qui fut la cause de ce grave oubli, car, dans les propositions précédentes, surtout dans celles de M. Siegfried, en 1912, dont nous avons donné plus haut l'exposé succinct, cette question n'était pas laissée de côté et les sanctions y étaient suffisamment organisées.

II. — *Difficultés d'ordre pratique :*

a) *Trouble apporté dans les habitudes acquises.* — Il était évident que malgré les approbations et les vœux qui avaient incité les parlementaires à soumettre ce texte au vote du Parlement, cette tentative ferait l'objet de critiques plus ou moins fondées. Le progrès dont on voulait faire bénéficier le pays n'était pas niable, mais il n'allait pas sans heurter les habitudes administratives et les intérêts des particuliers, que toute nouveauté trop souvent effarouche.

Cette attitude, heureusement, qui est presque toujours l'indice d'un progrès réel sur l'esprit de routine, ne peut être conservée une fois que les résultats commencent à devenir certains. Ce n'est donc là qu'une simple difficulté de mise en route et devant laquelle ne s'arrêtent jamais les promoteurs d'idées et les inventeurs.

b) *Délai imparti, trop court.* — Dans le rappel forcément très bref que nous avons fait plus haut des législations étrangères sur les plans d'aménagement, nous n'avons pu dire qu'une règle était généralement observée par les différents pays en matière d'aménagement des villes. On estime, et avec beaucoup de raison, que pour permettre un aménagement certain et bien réfléchi des villes, il est nécessaire de prévoir, pour la conception du projet lui-même, un laps de temps assez long. Le délai, auquel les villes sont astreintes généralement, pour l'éla-

boration de leurs plans, varie entre cinq et dix ans. Peu à peu, les villes adaptent ainsi leur aménagement et leur extension aux besoins nouveaux du progrès. Point n'est besoin de se presser, l'essentiel est d'aller sûrement, sauf, bien entendu et d'une façon exceptionnelle, à faire table rase et à progresser très vite là où la nécessité le commandera. M. Charles Beauquier, dans sa proposition du 27 janvier 1909, avait, nous l'avons vu, demandé un délai de cinq années.

Au moment du vote de la loi, le Parlement était trop impressionné par les visions des ruines du Nord de la France pour ne pas songer à les relever immédiatement. De plus, les propositions de loi antérieures à la guerre n'ayant pas eu, il est vrai, à prévoir les obstacles qui peuvent aujourd'hui exister, impartissaient des délais extrêmement réduits. La même période de trois années était exigée dans la proposition de M. Siegfried de 1912, dans son article 1 qui, cependant, n'envisageait pas seulement un simple avant-projet mais plutôt un véritable plan parcellaire, très détaillé, prêt à être exécuté.

Quant à M. Chenal, s'il réclamait dans sa proposition de loi l'élaboration et la confection immédiate du plan de révision et d'extension des routes et des chemins, il adoptait, avec beaucoup de sagesse, une distinction à laquelle il faudrait peut-être revenir pour permettre l'application rationnelle de la loi du 14 mars 1919. Il prévoyait, en effet, un premier délai de trois mois qui était accordé aux services des routes et des chemins de chaque département pour établir l'étude sommaire des modifications à apporter aux voies et chemins, ainsi que les améliorations et les créations devenues nécessaires. L'autre étude concernant les espaces libres à réserver ou à acquérir, était soumise à la même condition de temps.

Les Conseils municipaux chargés d'examiner ces études intéressantes la circonscription de leurs communes, devaient en délibérer dès la première session qui suivrait le dépôt sinon dans un délai de trois mois. Le Conseil général statuait immédiatement après et établissait un classement en deux catégories des différents travaux à exécuter suivant leur ordre d'urgence : la première concernait les travaux à exécuter immédiatement, la seconde celle des réalisations ultérieures ; pour les premiers il y avait lieu d'appliquer la loi sur l'expropriation publique dans un délai de six mois, quand aux seconds, nous l'avons vu, il était fait appel à la procédure de la loi de 1906 sur les sites et monuments naturels, c'est-à-dire qu'aucun délai n'était imparté.

Le travail, aussi logiquement et méthodiquement ordonné, devait s'effectuer sans heurt. Cette procédure, pourtant tout à fait opportune dans une période de bouleversement économique et qui obligeait ainsi pour cette sorte d'opération foncière à grande envergure, à sérier les questions en raison de leur urgence respective et des possibilités, ne fut cependant pas adoptée. M. Cornudet proposa un délai de trois années qui fut accepté sans opposition. M. Magny,

rapporteur de la Commission devant le Sénat, ne demanda pas également la modification de ce délai, le déclarant d'ailleurs « suffisant et nécessaire bien que certains le considèrent comme trop long, d'autres comme trop court ». Somme toute, l'expérience n'avait pu encore donner sa sanction.

Le Parlement avait établi, il est vrai, une discrimination opportune en ce qui concernait les régions dévastées. Se référant à l'idée de M. Chenal, il décida d'autoriser les villes et les villages détruits d'établir un plan sommaire dans un délai de trois mois, c'est-à-dire de procéder à un acte d'essentielle prévision, permettant le commencement immédiat des travaux là où ils urgeaient. Ce délai, dont l'exiguité s'expliquait par le but envisagé, était néanmoins trop parcimonieusement accordé et le corps des architectes des territoires envisagés n'avait pas manqué de demander à la Commission du Sénat de porter à six mois ce délai de trois mois adopté par la Chambre. Mais sur l'intervention du Ministre des Régions libérées, afin d'éviter selon lui tout ce qui pourrait retarder la reconstitution de nos régions détruites, la Commission se rallia à l'idée du délai de trois mois, qui fut définitivement adopté.

Les événements ne devaient pas tarder à donner raison aux architectes, car après la promulgation de la loi, le délai de trois mois était depuis longtemps écoulé sans que le quart des villes et villages dévastés ait même pu établir leur projet sommaire.

On pourrait objecter cependant que le législateur lui-même avait prévu le cas où l'on n'observerait pas sur ce point les prescriptions de la loi. L'article 6, en effet, déclare que si, dans le délai de trois ans pour les communes ordinaires et celui de trois mois pour les communes dévastées par la guerre ou autre cataclysme, les plans n'étaient pas établis, le Préfet devait intervenir et faire procéder d'office à ce travail aux frais de la commune qui serait de plus déchu de son droit aux subventions qui pouvaient lui être accordées.

Mais était-ce là réellement la question ! Que peut faire, en effet, un fonctionnaire, si armé soit-il par son administration, contre des difficultés qu'il est impossible à la loi elle-même de prévoir, des difficultés extérieures à elle, des obstacles d'ordre financier et économique !

c) *Aucune mesure n'est prévue pour combattre la spéculation.* —

On eût peut-être pu espérer, que, en temps normal où l'économie de la vie n'est pas bouleversée comme à l'heure actuelle, le fonctionnement de la loi aurait été assuré sans grande difficulté. Mais les nécessités exceptionnelles d'après guerre ont rendu la vie beaucoup plus âpre et plus dure ; il semble que chaque individu, devant les exigences plus grandes de la loi, se sentant attaqué dans ses biens et même, selon lui, dans sa liberté, veuille adopter cette tactique commandée un peu par la peur : il reste passif, il se dérobe aux règlements,

s'il ne cherche pas, le plus souvent, à les tourner. A notre époque, où il est beaucoup demandé aux citoyens, à de nouvelles demandes de la loi, doivent correspondre des garanties corrélatives d'exécution.

Cette âpreté de la vie actuelle aurait dû inciter ainsi le législateur à prévoir différentes mesures, destinées à prévenir la spéculation qui de toute évidence se déchaîne, sans aucun frein, en cas de ventes et de cessions de terrains, pratiquées sur une grande échelle, c'est-à-dire, et surtout, au cours des opérations d'aménagement.

Nous ne reviendrons pas sur les mesures préconisées par M. Siegfried dans sa proposition de 1912. Les auteurs de la loi de 1919, au contraire, ont paru s'en désintéresser complètement (1). M. Cornudet, dans son premier rapport à la Chambre, envisageait cette objection à sa proposition : en prévoyant d'avance les quartiers, les endroits où l'on projette de faire de grands travaux, on favorise la spéculation. Mais, disait-il, « cette objection est loin d'être décisive. A qui fera-t-on croire que la spéculation puisse être tenue à l'écart (si secret que puisse être un projet) d'une opération si restreinte qu'elle soit, qui nécessite de nombreuses études, qui passe par de nombreux bureaux avant d'être délibérée et votée par une Assemblée municipale ? C'est une utopie ».

Il aurait néanmoins fallu garantir les municipalités contre les dangers d'une telle politique ; on allait leur imposer, au nom de l'hygiène et de l'esthétique, des travaux considérables qui augmenteraient certainement la valeur des terrains intéressés ; le résultat ne serait-il pas alors le suivant, l'obligation pour elles de payer cette beauté et cet hygiène avec les deniers des contribuables et de laisser le profit aux autres.

Sans doute on peut prétendre que dans les lois du 6 novembre 1918 et du 17 juillet 1921 sur l'expropriation publique, toutes les clauses concernant les indemnités de plus-value, l'expropriation par zone, l'expropriation conditionnelle, semblent donner de sérieuses garanties aux communes et aux contribuables. Mais ces précautions ne sont pas à proprement parler des armes contre la spéculation. Elles la reconnaissent au contraire et la consacrent d'une certaine façon, en

(1) Il semble, il est vrai, que l'article 52 de la loi du 3 mai 1841 puisse toujours être invoqué afin de répondre aux manœuvres des lotisseurs. En voici les termes :

« Les constructions, plantations et améliorations ne donneront lieu à aucune indemnité lorsque, à raison de l'époque où elles auront été faites ou de toutes autres circonstances dont l'appréciation lui est abandonnée, le jury acquiert la conviction qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée. »

Malheureusement, l'application de cet article n'a jamais été jusqu'ici d'un usage fréquent.

ce sens qu'elles admettent à un moment donné, lors de la fixation de l'indemnité par le jury, l'idée de la plus-value acquise par les immeubles en litige. Or qui prouve que cette plus-value n'est pas le résultat d'un agiotage combiné de la part des propriétaires riverains.

Ainsi, selon nous, la loi de 1919, même avec l'aide de la grande loi sur l'expropriation publique, n'est pas prémunie contre les combinaisons plus ou moins louches des propriétaires et lotisseurs qui réussissent en fin de compte à réaliser, au détriment des communes et des départements, des bénéfices exagérés sans se soucier évidemment des résultats néfastes de leur spéculation.

d) *Obligation pour les villes d'acquérir immédiatement les terrains visés dans le plan d'aménagement et d'extension.* — Cette obligation est la conséquence toute logique de la prescription si discutée de l'article 2 de la loi. Il vise, en effet, la délivrance d'alignement pour les propriétaires d'immeubles en bordure des voies simplement projetées. La jurisprudence actuelle, que nous avons exposée précédemment, n'admet pas que l'Administration puisse forcer à construire à l'alignement, pour des rues et chemins, à l'état de projet. L'article 10 déroge ainsi à cette jurisprudence. Le législateur en avait pleinement le droit. Mais il convient tout de suite d'ajouter que, cette dérogation étant adoptée, les villes seront de ce fait à la merci des propriétaires d'immeubles se trouvant sur le tracé des voies projetées : car si c'est une obligation de demander l'alignement pour les particuliers, *a contrario*, c'est aussi une obligation non moins impérative pour les municipalités, de les délivrer.

La conséquence inévitable serait alors la nécessité dans laquelle se trouveraient ces villes d'acquérir immédiatement tous les immeubles ou portions d'immeubles compris dans les alignements des voies projetées. Ne pourrait-on pas également les obliger à faire sans délai tous les travaux prévus, à ouvrir les rues et les voies, car il est constant, en doctrine comme en jurisprudence, qu'on ne peut assujettir un propriétaire aux servitudes de voirie, sans lui conférer les avantages résultant de la riveraineté de la voie publique.

La question, ainsi présentée, n'était pas de minime importance et, pour cette raison, la ville de Saint-Quentin, pour ne citer qu'elle, allait se trouver dans la cruelle perspective de faire face à des dépenses exigibles de près de 10 millions de francs.

Les inconvénients étaient donc des plus graves : les cités pouvaient être obligées de réaliser à très bref délai, si les propriétaires de voies projetées demandaient l'alignement, les plans d'extension et d'aménagement. Cette réalisation entraînait, dans la grande majorité des cas, des dépenses considérables que les ressources financières des communes ne pouvaient supporter.

On comprend ainsi l'embarras des municipalités, enfermées dans cette sorte de dilemme : ou bien faire un plan d'extension et se ruiner — ou bien ne pas en faire, être en fraude avec la loi et risquer de compromettre l'avenir de la cité par des lotissements sans ordre anti-hygiéniques et malsains. La solution la plus élégante, et c'est celle que commandait presque l'intérêt bien compris des communes, était d'attendre, de ne rien faire, en espérant que le législateur s'apercevrait de la faute commise et qu'il leur permettrait, en la réparant, de faire un travail au moins utile et profitable à tous.

III. — *Difficultés existant en raison de l'état actuel des finances publiques et de la situation économique :*

a) *Difficultés résultant de la situation budgétaire des communes et de celle de l'Etat.* — Comme toute loi visant à un progrès obtenu dans un domaine aussi onéreux que celui de l'hygiène et la salubrité, aussi dispendieux que celui de l'art et de l'esthétique, la loi du 14 mars 1919 devait coûter très cher pour son application.

Sans doute, ces plans d'extension étaient uniquement des actes de prévision ; l'avenir était seul engagé, et non le présent ; les travaux, semblait-il, pouvaient se faire progressivement au fur et à mesure des besoins.

Au point de vue du droit strict, nous savons que les prescriptions et les obligations qu'elle contenait conduisaient à une application non pas progressive mais immédiate, surchargeant toutes les collectivités d'un fardeau de dépenses impossibles à supporter.

Cependant, même en ne tenant pas compte de cette déduction juridique, on est néanmoins forcé de reconnaître que, *moralement*, l'avenir financier des communes et de l'Etat était engagé et pour des dépenses considérables. Or, en face de ces demandes éventuelles de capitaux, pour le solde des travaux immédiatement évaluables, quelles étaient les ressources disponibles.

Il faut se représenter la situation budgétaire actuelle des communes. Sans doute doit-on faire une exception pour les villes des régions dévastées et les agglomérations visées au paragraphe 4 de l'article I (stations balnéaires, touristiques, etc...), qui n'avaient aucune raison d'adopter une attitude de résistance aux prescriptions légales : ces communes, en effet, étaient dégrevées de tous frais grâce à la munificence, bien comprise d'ailleurs, de l'Etat qui les prenait à sa charge. Il est toutefois vrai de dire que, sauf en ce qui concernait les villes des régions dévastées, dont les dépenses d'établissement des plans et projets étaient couvertes par des crédits inscrits,

sans être marchandés, dans le budget des dépenses recouvrables (1), l'Etat, et l'on ne saurait lui en faire un reproche, donnait parcimonieusement ses subventions et ses crédits pour toutes les autres opérations d'application de la loi.

Voici, en effet, quels furent les crédits votés successivement par le Parlement pour les articles du Budget de l'Intérieur se référant à la loi :

Frais d'établissement des plans, frais d'entretien, d'application de la loi du 14 mars 1919 :

Budget 1920. — Chapitre 31	400.000	francs
Chapitre 32	7.000	—
Budget 1921. — Chapitre 31	200.000	—
Chapitre 32	14.000	—
Budget 1922. — Chapitre 31	50.000	—
Chapitre 32	11.000	—
Budget 1923. — Chapitre 31	50.000	—
Chapitre 32	11.000	—

La Commission supérieure eut de ce fait si peu de ressources à sa disposition, qu'il lui fut impossible, pendant longtemps, de fonctionner normalement et dans tous les cas de faire procéder à des enquêtes sur place qui eussent été si utiles pour la bonne marche des opérations.

D'autre part, les municipalités, très soucieuses de leurs intérêts après la guerre, et c'était compréhensible, hésitèrent à engager les finances communales dans des opérations pour lesquelles beaucoup d'entre elles avaient déjà employé des solutions de fortune, en faisant simplement appel au Service vicinal.

De toute façon, on ne peut pas ne pas admettre qu'une guerre, si longue, ne se fasse sans bouleverser complètement le pays qui la

(1) Le budget spécial pour l'exercice 1921 des dépenses recouvrables prévoyait pour le Ministère des Régions Libérées un crédit de 1.675.000 francs pour les dépenses d'établissement des projets d'aménagement des villes et villages et d'application des plans d'alignement, et un autre crédit de 11.325.000 francs pour des subventions à accorder aux départements et aux communes pour l'application des plans d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire.

Dans le budget pour l'exercice 1922 le crédit ouvert pour les dépenses d'établissement et d'études sommaires est ramené à 1 million en raison du nombre de ces études déjà effectuées ; au contraire, les prévisions pour les subventions à accorder aux départements marquent une augmentation très sensible puisque le crédit proposé atteint 27 millions.

Dans le budget pour l'exercice 1923 les frais d'établissement et d'études sommaires sont prévus pour 500.000 francs seulement. Au contraire, les subventions destinées aux communes au titre de l'article 3 de la loi du 14 mars 1919 et de l'article 61 de la loi du 17 août 1919 atteignent le chiffre considérable de 49.500.000 francs.

supporte et sans le dépouiller de ce qu'il pouvait avoir de ce superflu servant, précisément, à entreprendre une œuvre de progrès comme celle de la loi du 14 mars 1919. La plupart des communes sont même, à l'heure actuelle, considérablement endettées. Ayant à assurer de nombreux services d'assistance, à maintenir le fonctionnement d'œuvres d'après-guerre, devant restaurer tout un matériel non entretenu pendant cinq années, et portant d'autre part, suivant les tendances de notre législation actuelle, les tentacules de l'Administration municipale dans tous les domaines de la vie du citoyen, ces communes virent s'accroître considérablement leurs dépenses et avec elles, leurs dettes. Pouvait-on les forcer à vouloir entreprendre, sans délai, ce qui coûte peut-être le plus cher aux Administrations, quelles qu'elles soient : des grands travaux publics et cela sans espoir d'ailleurs d'en voir la fin prochaine. C'était un peu trop présumer des forces de nos villes.

b) *Difficultés résultant de la situation économique du pays.* — En plus de cette situation financière défavorable, il faut considérer aussi la situation économique également défavorable dans laquelle se trouve le pays : elle a sa répercussion sur l'avenir d'une loi d'ordre économique comme celle qui nous occupe actuellement. Nous avons dit, en effet, que c'était une loi sur la voirie, mais, ce n'est pas seulement un acte législatif, délimitant simplement et d'une façon absolue des rues et des artères ; elle envisage la création de jardins, la construction de ponts, d'immeubles, etc..., elle a pour conséquence des expropriations ; elle nécessite donc de grands travaux publics, et les conditions économiques du moment ont alors une influence directe sur son application ou sa non application.

Il est manifeste que l'exagération des prix actuels de la main-d'œuvre et des matériaux doit être un premier obstacle, difficile à surmonter.

A cette hausse générale des prix correspond aussi leur instabilité, résultant d'influences extérieures au pays, du change, des exportations et des importations.

Cette instabilité constante dans les prix ou leur hausse considérable, devait, sans contredit, empêcher les municipalités d'avoir, pour leurs plans et leurs projets, les conceptions suffisamment larges, que, d'après l'importance de l'agglomération, la loi de 1919 était en droit de leur réclamer.

Evidemment, de tous ces faits, on ne saurait encore en rendre le législateur responsable.

Telles furent les circonstances, éminemment inopportunes, dans lesquelles la loi du 14 mars 1919 devait être appliquée. Une telle constatation ne laissait pas d'être inquiétante, si l'on était obligé, d'autre part, de reconnaître que cette loi répondait à un besoin, réel en France, d'adaptation des villes aux conditions nouvelles de la civilisation. Il faut voir, à présent, comment cette loi a pu néanmoins vivre, dans ce milieu si peu propice et si hostile.

CHAPITRE II

APPLICATION PROPREMENT DITE DE LA LOI

La loi, s'adressant à deux sortes de personnes, les municipalités et les particuliers, nous verrons tout d'abord comment les villes ont répondu, en fait, à l'appel lancé par le législateur, et ensuite, comment les individus aussi, les simples particuliers, organisateurs de lotissements, ont bien voulu se soumettre aux prescriptions, qu'il venait d'édicter.

A. — Les Villes se soumettent difficilement à la loi ou rencontrent trop de difficultés lorsqu'elles cherchent à l'appliquer :

Telles sont les conclusions, qu'on est obligé d'adopter, après un rapide examen des efforts tentés.

Combien de villes, en France, allaient être, en effet, soumises à la loi.

L'article 1^{er} mentionnait, tout d'abord, les villes de 10.000 habitants et au-dessus.

D'après les statistiques établies au moment des recensements de 1911 et de 1922, il faut en compter environ 300.

Recensement de 1911 :

Villes de plus de 10.000 à 20.000	164
Villes de plus de 20.000	134
	298

Recensement de 1922 :

Villes de 10.000 à 20.000	175
Villes de plus de 20.000	140
	315

— Toutes les communes du département de la Seine, c'est-à-dire 79 communes.

— Quant aux agglomérations des différentes catégories prévues aux paragraphes 2, 3 et 4, on peut les réunir en un total de cent environ.

— Les régions libérées fournissaient, elles, le plus gros contingent et, d'après les chiffres établis par le ministère des Régions Libérées, 1.682 communes étaient de ce chef soumises à la loi de 1919. Dans ce total figuraient, il est vrai, un assez grand nombre d'agglomérations qui, par le chiffre même de leurs habitants, auraient été tenus d'appliquer également les prescriptions de la loi, en vertu de l'article 1^{er}. On peut les estimer à trente environ.

Ainsi donc, en fin de compte, 2130 communes et villes auraient dû, dans des délais, qui depuis longtemps aujourd'hui sont passés, établir leur plan et leur programme d'aménagement, c'est-à-dire, être, à l'heure actuelle, en pleine activité de construction ou de reconstruction.

Il y a loin de cette supposition à ce qui a été effectivement exécuté, évidemment, et tous les désirs du législateur, aussi bien que ceux des municipalités elles-mêmes, ne sont pas près d'être réalisés. Sans vouloir faire preuve d'un pessimisme, peut-être trop facile dans de semblables circonstances, on est obligé de constater que les résultats obtenus jusqu'à ce jour et n'ayant eu seulement pour objet que l'élaboration d'un plan et son homologation par l'autorité publique, dépassent à peine le 1/4 des opérations totales à effectuer.

Une telle constatation brutale semblerait de voir porter atteinte à la loi elle-même, bien qu'elle reflétât, nous l'avons déjà dit, les tendances, si fortes de l'urbanisme, qui est une science de l'avenir.

C'est pourquoi, il semble qu'il ne faille pas se contenter d'une telle conclusion trop simpliste et qu'il y ait quelque intérêt à étudier dans le détail les efforts qui ont été faits dans toutes les régions de la France, malgré toutes les difficultés financières, en dépit de tous les obstacles de fait et de droit, en vue de la réalisation des plans d'aménagement, pour pouvoir discerner au travers de tous ces nuages, la lumière de la vérité et aussi le progrès pour l'avenir de nos villes.

Quand la loi du 14 mars 1919 dut être appliquée, presque aucune ville, en France, n'avait déjà commencé quelques études préliminaires d'aménagement, qui eussent pu leur servir. A peine peut-on mentionner l'initiative prise, dans la Savoie, par certaines agglomérations touristiques.

Devant cette sorte d'inconnue, les tentatives qui furent alors faites témoignèrent d'une incertitude complète dans la mise en œuvre de la loi.

Suivant évidemment un ordre logique, ce furent les petites communes qui se déclarèrent prêtes les premières et qui soumirent leurs plans tout d'abord; mais dans cet empressement, qui fut dans bien des cas fort louable, combien d'erreurs et de faux départs.

Les unes, voyant dans cette nouvelle loi, uniquement la question de voirie, ne songèrent qu'à demander de simples rectifications, des rehaussements de routes et de voies urbaines commandés par des exigen-

ces de circulation, laissant de côté tout l'effort esthétique et hygiénique réclamé par la loi.

D'autres, au contraire, voulant faire preuve d'une réelle tentative d'embellissement et d'aménagement de l'agglomération, proposèrent de changer leur humble village en un lieu de munificence et d'apparat. C'était là grever fort inutilement le budget commun de lourdes dépenses somptuaires.

Dans tous les cas, le travail présenté était presque toujours incomplet et demandait une sérieuse révision.

Les conditions d'ailleurs dans lesquelles se trouvèrent les différentes localités de France, soumises à la loi du 14 mars, n'étaient pas identiques. La loi prévoyait, elle-même, déjà deux grandes catégories de villes devant appliquer les prescriptions nouvelles : celle des régions dévastées et celle des régions d'application normale. Il faut adjoindre, ou plutôt intercaler une catégorie spéciale, concernant les agglomérations de la région parisienne, où la question d'aménagement se présentait sous un jour tout à fait particulier.

Pour le rapide exposé de cette sorte d'historique, il est donc préférable d'examiner successivement :

- 1°) Les agglomérations situées en dehors des régions dévastées ;
- 2°) Les agglomérations de la région parisienne ;
- 3°) Les agglomérations des régions dévastées, dont l'étude nous retiendra plus longtemps.

1° — Agglomérations situées en dehors des régions dévastées.

On peut dire que, dans leur généralité, les villes intéressées, se montrèrent peu dociles à suivre les prescriptions de la loi. Si elles répondaient, en effet, à une tendance commandée par les conditions modernes de la vie, nous savons qu'elles se heurtaient, pour leur application immédiate, à des difficultés d'ordre financier contre lesquelles les villes, sorties à peine de la guerre, n'étaient pas en état de lutter.

Les grandes cités de Marseille, Bordeaux, Nantes, Lyon, etc..., ne purent ainsi songer pouvoir mettre sur pied un projet et en commencer l'application dans les délais voulus. Aussi, toutes ces villes, à l'heure actuelle, en sont encore à la période des tâtonnements ou des simples propositions, compatibles avec leurs disponibilités budgétaires.

Car l'application de la loi de 1919, et nous nous réservons de développer cette considération plus longuement, dans la suite, est liée elle-même intimement, pour une municipalité, à une politique d'achat de terrains, ce qui suppose, dans le budget de la ville, des crédits disponibles considérables.

Les cités actuelles, vivant absolument au jour le jour, sont dans l'incapacité complète de prévoir ce que sera le lendemain, à plus forte

raison de prévoir un avenir plus lointain, et aussi dispendieux que peut l'être celui où l'on envisage des programmes de travaux publics et d'aménagement, par achat de terrains de grande superficie.

C'est ce qui explique, en grande partie, la carence à ce point de vue, des tentatives de ces grandes cités qui, préoccupées pour le moment des exigences de la vie économique renaissante après la guerre, ne pouvaient songer bien sérieusement à assurer, par leurs propres ressources, la réalisation de programmes à si lointaine échéance.

Ce furent les petites agglomérations qui répondirent les premières aux demandes de la loi, surtout les stations climatiques, balnéaires ou thermales, en raison, il est vrai, de la gratuité pour elles de l'opération et du profit immédiat qu'elles pouvaient retirer de l'aménagement rapide de leur territoire (1).

2° — *La Région Parisienne.*

Il faut faire une place spéciale à la région parisienne et à la ville de Paris, qui de plus en plus d'ailleurs, tend à absorber la région parisienne, elle-même, dans une seule et même agglomération.

La loi de 1919 avait été, en effet, à un certain point de vue, la résultante de l'initiative prise par les Parlementaires de la Seine et de Seine-et-Oise, frappés par l'accroissement, par le développement quasi incohérent et inharmonieux de Paris.

Un autre argument nous est fourni par le vote à un mois d'intervalle, d'une loi spéciale à l'agglomération parisienne, la loi sur la démolition des fortifications. Il y a là autre chose qu'une simple coïncidence et le législateur avait entendu, sans aucun doute, donner à la ville de Paris, par le dérasement de son enceinte fortifiée, l'occasion de s'étendre, de s'embellir et de modifier, au moyen du plan d'ensemble, dont il lui fournissait à présent la possibilité de conception, les dispositions générales de son alignement.

On pourrait même dire, que le déclassement des fortifications de

(1) Voici quelles furent les dates des premières décisions de la Commission supérieure, concernant les projets des villes, visées par l'article 1^{er}.

Néris-les-Bains. — 20 mai 1921.

Trignac. — 5 décembre 1921.

Deauville. — 2 juin 1922.

Le Croisic. — 24 juin 1922.

Escoubiac-la-Baule. — 24 juin 1922. (Avant-projet renvoyé).

Taninges. — 24 juin 1922.

Le Gaux-du-Roy. — 24 juin 1922 ; etc...

Paris, a été ainsi, pour beaucoup, dans l'occasion du vote de la loi de 1919. Les deux lois marchaient de pair.

C'est donc dire que le législateur attendait beaucoup de cette cité où, d'ailleurs, toutes les questions édilitaires sont toujours traitées, à un point de vue très large et très haut. De plus, le crédit de cette ville est tel que même dans les conditions défavorables de l'heure présente, elle pouvait toujours trouver les moyens d'une semblable mise en œuvre.

Répondant à cette attente, la Ville de Paris prit en fait à son compte toute la tâche de l'aménagement du département de la Seine, soumis en entier à la loi du 14 mars, et commença sans tarder l'élaboration de son plan et de son programme.

Un concours public, en vue de l'établissement des deux projets, fut ouvert, avec des conditions d'inscription qui méritent d'être signalées, et qui répondaient tout à fait aux différents desiderata que nous avons signalés au début de cet ouvrage.

« Paris, était-il dit dans le programme du concours, étant entouré d'une ceinture de communes très peuplées, son extension, au sens proprement dit du mot, n'est à considérer que pour les terrains de l'enceinte fortifiée déclassée, et ceux de la zone de servitude *non ædificandi* qui l'entoure... Mais les concurrents ne devront jamais perdre de vue que Paris et les communes de sa banlieue limitrophes ou non, ont une communauté de relations et d'intérêts telle que, pratiquement aucun problème économique et social ne peut être envisagé et résolu pour Paris seul, mais au moins pour une fraction de l'agglomération, sinon le cas échéant, pour l'agglomération toute entière. Il est, en conséquence, recommandé aux concurrents d'entreprendre l'étude demandée avec les vues les plus larges, sans se préoccuper des circonstances administratives et en englobant dans leur plan des communes du département de la Seine et même, s'il le juge nécessaire, des communes des départements voisins, en un mot, tout ce qui, dans leur conception, constitue l'agglomération parisienne, non seulement telle qu'elle peut être définie à l'heure actuelle, mais telle qu'ils en imaginent le développement et l'extension dans l'avenir... »

D'ailleurs, en même temps que la Ville donnait ces conseils et ces directives à ceux qui allaient étudier son aménagement futur, elle-même préparait des voies et des moyens à leurs projets et essayait, par un certain nombre de mesures immédiates, de permettre l'application de la loi du 14 mars.

Ce fut d'abord la démolition des fortifications de Paris, autorisée par la loi d'avril 1919 sur leur déclassement, et rendant ainsi possible leur aménagement en espaces libres et en jardins.

Puis le rachat des transports réalisé en 1920, qui fut une mesure prise sous l'empire de préoccupations nettement extensionnistes.

En juillet 1920, une délibération du Conseil Général invita le Préfet de la Seine à engager des pourparlers avec l'Etat, relativement à l'acquisition par le département, des terrains des forts de 2^e ligne et de leur zone.

De plus, la ville avait déjà acquis, toujours dans un but d'aménagement ultérieur, de vastes domaines : au Plessis Robinson, 64 hectares; à Malabry, 54 hectares; à Suresnes et à Rueil 30 hectares; à Champigny, 12 hectares; à Stains, 25 hectares.

Cet effort, il faut le reconnaître, est réellement méritoire, car il dénote, de la part de l'Administration parisienne, une réelle volonté d'appliquer, au plus vite, la loi votée par le Parlement. Et il n'est pas jusqu'au plan d'extension du réseau métropolitain, depuis longtemps élaboré, aux projets normaux d'adduction d'eau et à celui de création du Port de Paris, qui ne constituent toute une série de jalons, très précieux pour ceux qui sont chargés de l'élaboration du plan et du programme d'ensemble, et grâce auxquels, ils sont sûrs de ne pas faire fausse route.

Ainsi donc, au point de vue de l'effort de la collectivité, la loi de 1919 avait une application qui était loin de lui être défavorable. Il eut fallu, pour bien faire, que l'effort des individualités, dans le domaine si épineux des lotissements et des aménagements des propriétés particulières, s'exerçât dans le sens de l'intérêt général et fût le juste pendant de la tentative de la collectivité. Mais, sur ce terrain spécial, que nous examinerons par la suite, la loi avait peu prévu et l'administration locale allait voir ses efforts méritoires, paralysés par la mauvaise volonté et la cupidité de certains propriétaires, contre lesquels aucune sanction ne paraissait pouvoir être prise.

Quoi qu'il en soit, dès 1921, certains résultats étaient acquis :

1) Le département de la Guerre, dans le projet de loi, autorisant le déclassement des forts de morte zone, prévoyait leur cession, par préférence, au département de la Seine;

2) Une somme de 10 millions était inscrite dans l'emprunt de 1921, en vue de l'extension de Paris et notamment de l'acquisition de ces forts;

3) Le plan d'aménagement de l'enceinte fortifiée était réalisé : ce n'était, il est vrai, qu'un avant-projet subordonné au règlement de la question préjudicielle avec l'Etat des emprises du Ministère de la Guerre et celles des chemins de fer;

4) Le plan d'aménagement de la zone était réalisé;

5) Quant au plan général d'extension, un avant-projet, issu des résultats et des travaux du concours ouvert en 1919, était en préparation, mais étant donné la diversité et la complexité des questions envisagées pour l'établissement du plan au point de vue financier, et la recherche des voies et moyens, c'était un travail de longue haleine qui

exigeait des études extrêmement longues et qui ne devait aboutir que dans plusieurs années.

3° — *Agglomérations des régions dévastées.*

Les régions dévastées méritent une étude beaucoup plus étendue que celle consacrée aux deux précédentes catégories.

Si, pour la région parisienne, en effet, la loi avait été en partie la consécration des interventions très énergiques de ses représentants, il n'est sans aucun doute que son vote définitif a été aussi décidé en raison de l'urgence de l'application et de la réalisation de ses prescriptions, dans les régions dévastées.

Là, en effet, tout était à refaire, à reconstruire, à réaménager, à restaurer. D'autre part, il fallait bien que leurs milliers d'habitants ne restassent pas longtemps dans une incertitude cruelle, quant à leurs propres foyers, après déjà les épreuves si dures de l'invasion et de la destruction systématique du pays.

Il était donc de toute nécessité, et nous l'avons suffisamment montré au début de cet ouvrage, que le législateur fit diligence pour apporter à ces populations l'aide et les moyens de restaurer leurs villes dans les meilleures conditions possibles.

La loi, à son article 2, envisageait son application à toutes les agglomérations, sans aucune distinction, de la zone envahie, avec la seule condition, qui était malheureusement si souvent vérifiée, d'avoir été totalement ou partiellement détruites.

Deux grandes villes, nous l'avons vu, n'avaient d'ailleurs pas attendu le législateur, dans leur hâte si justifiée et si méritoire de renaître de leurs cendres, et avaient déjà préparé le terrain d'application de la loi.

Mais, si de grosses agglomérations, comme Reims et Lille, prenant en quelque sorte conscience, de leurs nouvelles obligations envers leurs habitants, pouvaient, grâce à des budgets pourvus de ressources suffisantes, entrer immédiatement dans la voie des réalisations, la grande majorité restait terrassée et sans force, sous les meurtrissures de l'invasion et de la misère. La loi du 14 mars 1919 intervint, avec l'obligation pour toutes les agglomérations dévastées de se relever de leurs ruines, grâce à l'aide financière de l'Etat. Les services de la restauration s'organisèrent rapidement dès le début de l'année 1920; celui de la reconstitution foncière, au Ministère des Régions Libérées, assumant, en plus de la remise en état des terres cultivables, la lourde tâche d'organiser le relèvement des cités détruites.

D'après les chiffres établis par ce service, voici quelle était l'importance du travail à fournir :

	Projets d'aménagement	Plans d'alignements
Aisne	282	445
Ardennes	158	158
Marne	194	197
Meurthe-et-Moselle	105	111
Meuse	150	150
Nord	88	88
Oise	65	65
Pas-de-Calais	228	228
Somme	336	359
Vosges	16	32
Soit au total	1.632	1.833

C'est-à-dire, un nombre d'agglomérations trois fois plus grand que celui des villes soumises à la loi par l'article 1^{er}.

L'effort tenté par le Ministère des Régions Libérées pour l'application de la loi est réellement intéressant; car aux prises, dès les premiers moments, avec les difficultés nées des erreurs ou des lacunes des textes, il dut, en conséquence, les interpréter beaucoup plus, que chercher à les appliquer à la lettre.

Par un arrêté initial, en date du 5 février 1920, le Service de la reconstitution foncière et du cadastre fut chargé d'établir les documents cartographiques nécessaires aux projets d'aménagement et d'extension des localités dévastées.

Un ingénieur des Ponts et Chaussées à la Direction centrale de la Reconstitution foncière, des agents du Service des Ponts ou du Service Vicinal, dans les départements, devaient donner les directives pour les opérations relatives à ces plans.

L'acte essentiel de la reconstitution entreprise était l'élaboration la plus rapide possible, des études sommaires, qui, rassemblées par département, constituaient « le plan de campagne » d'après lequel tels ou tels travaux pourraient être immédiatement commencés, suivant les besoins, et surtout, suivant les ressources dont chaque département disposait.

Désirant tout d'abord appliquer la loi à la lettre, l'Administration demanda aux communes de soumettre le plan à toutes les formalités requises.

Si d'un côté elle ne réclamait que des plans ou des levés d'une précision limitée pour en hâter l'établissement, d'autre part elle soumettait cette étude sommaire du plan à toutes les formalités d'enquête prévues à l'article 7. Il est vrai que, sur ce point, le texte était muet et semblait comprendre cette étude dans le projet définitif, en lui appliquant en quelque sorte, la même procédure.

D'un autre côté, la plupart des communes, dévastées par la guerre, allaient avoir à entreprendre un travail considérable dont l'é-

laboration était liée précisément à la constitution même du plan d'aménagement : d'après l'art. 136 de la loi de 1884, les communes sont soumises à l'obligation d'établir un plan d'alignement et de nivellement. Beaucoup ne l'avaient pas commencé, et quant à celles qui les avaient établis, il leur fallait aussi reconstruire les rues détruites suivant des alignements nouveaux, conformes à un nouveau plan d'aménagement ; ainsi les plans d'alignement anciens devaient être repris et modifiés.

De là, si l'on ne voulait pas entraver la reconstruction de maisons, pour lesquelles le permis d'alignement devait être au préalable accordé, la nécessité urgente de rendre solidaires l'un de l'autre, l'étude sommaire et le plan d'alignement, au lieu de les considérer comme indépendants : l'étude sommaire des aménagements et embellissements devait, en effet, conditionner le plan des nouveaux alignements, puisque, pratiquement, ils en constituaient le tracé d'exécution.

Aussi les circulaires ministérielles ne manquèrent-elles pas de retourner la proposition énoncée dans l'article 2 de la loi, déclarant que la Municipalité devait établir, dans les trois mois, le plan général d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire, accompagné d'une étude sommaire du projet d'aménagement. Il fallait lire, au contraire, « devait établir l'étude sommaire accompagnée du plan d'alignement ».

Cette étude, étant ainsi à la base de toute tentative d'aménagement et d'embellissement, mérite un examen tout particulier.

Etude sommaire

Elle est établie par l'homme de l'art désigné par la Municipalité ou, à défaut de celle-ci, par le Préfet, dans les conditions prévues par l'article 6 de la loi.

C'est un plan d'ensemble de la localité, qui devra être, disent les circulaires ministérielles « particulièrement poussé pour les parties à reconstruire. L'étude portera toutes les indications nécessaires à définir les directives adoptées pour l'aménagement, l'embellissement et l'extension. Ce plan pourra être accompagné, s'il y a lieu, de tous documents ou programmes, précisant les conditions d'urgence et de réalisation des opérations projetées, sans que toutefois leur production ait un caractère obligatoire ».

Les termes, plus ou moins explicites de la loi avaient, en ce qui concerne la procédure à suivre par les Municipalités, consacré une erreur capitale, que nous signalions tout à l'heure et, qu'avait d'ailleurs enregistré le Ministère des Régions Libérées, lui-même, dans sa circulaire 135 sur l'application de la loi et l'exécution du plan.

« Le projet d'aménagement, effectué sous forme d'étude sommaire, est soumis aux formalités suivantes : avis du Bureau d'Hygiène, avis du Conseil municipal, etc... », c'est-à-dire à toutes les garanties exigées pour le plan et le projet définitif d'aménagement.

Le résultat était l'arrêt immédiat de toutes les initiatives qui rencontraient à chaque pas les obstacles accumulés par les avis, les propositions nouvelles, les réclamations soulevées par l'enquête et souvent difficiles à surmonter. L'étude sommaire n'était forcément plus sommaire, elle n'avait plus de raison d'être.

Aussi, dans une circulaire subséquente du mois de juin 1921, le Ministre des Régions Libérées faisait-il remarquer que l'étude sommaire ne devait plus comporter ni sanctions administratives proprement dites, ni déclaration d'utilité publique. Elle n'avait donc pas à être soumise à une enquête dans les formes prévues par l'ordonnance du 23 août 1835.

Elle obtenait ainsi le bénéfice d'une procédure simplifiée mais offrant néanmoins des garanties appréciables pour que le travail entrepris aboutisse à un résultat réel.

Le Ministre demandait que l'étude sommaire fut poursuivie « en étroite collaboration avec les Administrations intéressées, Service des Ponts et Chaussées, Service Vicinal ou autres, toutes les fois que la localité est traversée par des voies de catégories diverses » : ceci afin d'éviter, au cours de l'instruction des plans d'alignement des parties à reconstruire, toute discussion qui pourrait être cause de retards regrettables.

Le seul contrôle, avant la décision prise par le Ministre ou par le Préfet, serait exercé, soit par la Commission supérieure, dans le cas d'une agglomération visée à l'article 1^{er} de la loi, soit par la Commission départementale instituée à l'article 4, pour les autres agglomérations.

Le Ministre de l'Intérieur ou le Préfet déciderait si l'étude pouvait servir de base et de guide aux hommes de l'art, chargés d'établir les plans d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire.

Une question se posait encore, délicate dans l'application, celle des parties à reconstruire. Que fallait-il entendre exactement par ces mots et ne devait-on pas craindre que des Municipalités, dans un esprit peut-être par trop esclave du texte, n'empêchassent les larges vues d'ensemble, réclamées dans l'étude sommaire, par la reconstruction, sporadique, de tels immeubles ou de tels groupes d'immeubles isolés.

Le législateur, en réclamant ainsi, dans un délai très court, la réfection du plan d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire, ne pouvait entendre désigner par ces mots que des zones suffisamment étendues pour que l'importance des opérations de voirie, qui pouvaient être envisagées, motivât une étude d'ensemble préalable, ou étude sommaire, et l'établissement du plan d'alignement. Dans ces conditions, il excluait de ces zones, les voies en bordure desquelles quelques immeubles seulement étaient détruits, isolés ou non, mais en

quantité négligeable par rapport au nombre des immeubles restés intacts. L'opportunité d'un plan d'alignement et la possibilité de son application immédiate, par l'acquisition de terrains nus ou de bâtiments gravement endommagés, résultait justement de l'état de destruction de la totalité ou du grand nombre des immeubles compris dans ces zones.

Il fallait évidemment comprendre aussi, dans leur plus large acception, les mots « partiellement détruits », et reconnaître qu'ils ne pouvaient s'appliquer qu'à l'état de la localité et non à celui des immeubles qui la composaient ; en conséquence, la proportion d'immeubles endommagés, mais facilement réparables, ne devait pas, en général, être prise en considération pour la détermination des « parties à reconstruire ».

Le Préfet, devant, aux termes de la loi, arrêter la liste des localités dévastées de son département auxquelles les prescriptions de l'article 2 étaient applicables, la compléterait alors par une décision prise, après avis de la Commission départementale, pour déterminer, dans chacune de ces localités « les parties à reconstruire » pour lesquelles il y avait lieu de dresser immédiatement le plan d'alignement et de nivellement. Cette détermination présentait l'avantage de limiter d'abord le champ des études, toujours assez longues, nécessitées par l'établissement des plans d'alignement, en excluant, par voie de conséquence, les zones qui restaient soumises au droit commun. De plus, elle rendait possible la fixation des zones où l'application immédiate de ces plans était à envisager, l'appréciation des dépenses de réalisation et, par suite, le montant de la subvention.

L'étude sommaire, conçue de la sorte, permettait à l'homme de l'art et à l'autorité, chargés de son exécution et de son approbation, d'orienter déjà le sens de la reconstruction et de l'adapter aux conditions locales et aux besoins particuliers de chaque agglomération : c'est ainsi que devaient se poser pour eux les questions de remembrement et même de reconstruction nouvelle de la localité sur un nouvel emplacement.

a) *Remembrement.* — L'opération du remembrement est autorisée depuis la loi du 4 mars 1919, sur « la délimitation, le lotissement et le remembrement des propriétés formées dans les régions dévastées par le fait de la guerre » ; lorsqu'en effet, comme cela est arrivé malheureusement dans ces régions soumises au feu de l'ennemi, les limites de propriétés avaient été supprimées ou confondues, il y avait le plus grand intérêt, non seulement à rechercher et à rétablir les limites disparues de ces propriétés foncières, mais aussi à provoquer les opérations d'échanges amiables qui pourraient être réalisés, en raison des circonstances et de l'économie plus harmonieuse des propriétés.

On voit, tout de suite, le rapport très étroit qui existe entre l'application de cette mesure et l'établissement de l'étude sommaire d'amé-

nagement. La loi du 4 mars 1919 ne prévoit que le remembrement des terrains non bâtis. Mais le remembrement urbain, dans les parties à reconstruire des localités détruites, pouvait évidemment, par application de cette loi, être demandé par les propriétaires des parcelles intéressées ou en leur nom, puisque ces parcelles étaient, en effet, devenues terrains non bâtis (art. 2, 3, 4 et 5 de la loi du 29 mars 1914 et art. 3 du décret du 10 septembre 1920 portant règlement d'administration publique).

Le remembrement urbain pouvait être aussi demandé, indépendamment de tout aménagement nouveau de voirie, étudié par application de la loi du 14 mars 1919 (art. 2), soit que les anciennes voies ne dussent pas être modifiées, soit que les nouvelles voies aient été levées, antérieurement à la demande de remembrement.

Mais, pour beaucoup d'agglomérations dévastées, sinon pour la plupart d'entre elles, la demande devait être, au contraire, présentée simultanément avec celle des aménagements de voirie ; c'était, en effet, la solution la plus logique, car la conception d'ensemble de la nouvelle agglomération ou de la partie d'agglomération en serait plus homogène et, au point de vue des opérations techniques nécessaires, il n'y aurait alors à prévoir qu'une seule campagne topographique. La demande de remembrement pourrait être adressée au Préfet par le Maire, en même temps que le projet d'aménagement et après approbation du Conseil municipal.

b) *Reconstitution des localités détruites sur un nouvel emplacement.* — Les études, pour la reconstitution et l'aménagement des localités détruites pour faits de guerre, pouvaient démontrer la nécessité ou l'opportunité d'un déplacement total de l'agglomération.

Ainsi, tout d'abord, l'état de destruction, atteignant le sous-sol, apparaissait tel, que la reconstruction, sur le même emplacement, était rendue impraticable, soit à cause des difficultés considérables que rencontrerait son exécution, soit en raison du chiffre des crédits disponibles, hors de proportion avec celui des dépenses occasionnées par les travaux qu'elle comporterait, soit, enfin, à cause des dangers que cette reconstruction elle-même pouvait présenter au point de vue de l'hygiène et de la santé publique.

C'est ainsi que, sur ce dernier point, des décisions administratives ou judiciaires pouvaient obliger d'office la commune à chercher ailleurs l'emplacement de ses nouvelles habitations.

Aux termes de l'article 6 de la loi du 17 avril 1919, le Tribunal des Dommages de Guerre avait le droit, en effet, d'interdire, pour des raisons d'hygiène, la reconstitution de chaque immeuble ou de chaque exploitation.

Dans un autre ordre d'idées, mais aboutissant au même résultat, une décision de l'Administration des Beaux-Arts pouvait classer l'en-

semble des ruines de la localité comme monuments historiques ou vestiges de guerre et en exiger, à ce titre, l'expropriation.

En second lieu, les habitants, considérant à la fois l'intérêt général de la commune et leurs intérêts particuliers, avaient la possibilité de prendre l'initiative d'une demande de déplacement de l'agglomération détruite et de réédification sur un autre emplacement.

Dans le cas où intervenait une décision administrative, comme dans celui où la Municipalité prenait l'initiative de déplacement, celle-ci devait toujours présenter, avec le projet d'aménagement de la nouvelle agglomération, celui de remembrement des propriétés particulières et le nouveau lotissement.

Mais, alors que la mesure du déplacement était immédiatement exécutable, dans le cas de nécessité reconnue par l'Administration, au contraire, lorsque la demande de déplacement avait été prise sur l'initiative de la Municipalité, ce n'était, qu'après approbation par le Préfet ou par décret en Conseil d'Etat du projet d'aménagement, et après l'application, le cas échéant, de la procédure des articles 3 à 6 de la loi du 5 avril 1884, que la décision était acquise.

Une fois cette décision prise, la Municipalité allait puiser, sous réserves bien entendu de l'approbation de l'autorité supérieure, dans l'obligation qui lui était faite d'établir un projet d'aménagement et un plan d'alignement de son agglomération, le droit de choisir un nouvel emplacement, d'acquérir à l'amiable et, au besoin, d'exproprier les terrains nécessaires à la construction des édifices et lieux publics (Mairie, Ecoles, Cimetière), sans préjudice des facilités spécifiées dans l'article 12 de la loi du 17 avril 1919 et le décret du 26 mai 1919, dans la loi du 4 mars 1919 sur le remembrement, et dans celle du 6 novembre 1918 (sur l'expropriation publique), pour assurer aux nouveaux ouvrages publics leur pleine valeur.

Enfin, en ce qui concernait le transfert même du chef-lieu, il ne restait plus qu'à faire application des articles 3 à 6 de la loi du 5 avril 1884.

Question des permis de construire

Mais, à côté de la préparation et de l'élaboration de l'étude sommaire et du projet d'aménagement qui demandaient, somme toute, un assez long délai pour en assurer l'exécution, le dernier paragraphe de l'article de la loi, consacré aux agglomérations des régions dévastées, prévoyait une mesure transitoire, commandée par les circonstances.

Ce paragraphe disait « tant que le plan d'alignement et de nivellement n'est pas approuvé, aucune construction, sauf d'abris provisoires, ne peut être effectuée sans autorisation du Préfet, donnée après avis de la Commission départementale ».

Nous avons eu, précédemment, lors de l'étude générale sur la loi à examiner ce texte au point de vue juridique. Son application peut donner lieu, également, aux remarques suivantes.

Il fallait tout d'abord supposer que, même si les projets demandés par la loi n'étaient pas encore achevés, les études entreprises à ce sujet devaient être suffisamment avancées, pour déterminer les voies où des alignements seraient à prévoir.

Il semblait alors qu'une procédure assez simple pût être appliquée pour la délivrance des permis de bâtir avant le dépôt ou l'approbation régulière des plans.

Et de ce fait, on pouvait distinguer :

1° — Les immeubles situés en dehors des zones à reconstruire pour lesquels les permis de bâtir devaient être délivrés, par l'autorité compétente, conformément au droit commun, auquel restaient naturellement soumises les parties non détruites, et sans qu'il y ait lieu de se préoccuper, dans ce cas, de l'application de la loi du 14 mars 1919.

Et 2° — Les immeubles placés dans la zone à reconstruire, envisagés au double point de vue, de leur reconstruction ou de leur réparation.

a) *Reconstruction.* — Dans ce cas, il était statué par le Préfet, après examen de la demande, accompagnée de l'avis du Maire, par la Commission départementale ou la Sous-Commission intéressée. Le service compétent (Vicinal ou Ponts) délivrait l'alignement dans des conditions ordinaires.

b) *Réparations.* — C'était une question beaucoup plus délicate. D'un côté, on pouvait penser, et non sans raison, qu'en présence de la pénurie des moyens d'habitations dans les régions dévastées, il ne fallait réduire ces moyens qu'en cas de nécessité reconnue et l'on devait remettre en état d'habitabilité tous les immeubles susceptibles de l'être.

C'était l'interprétation la plus sage ; aussi, les autorisations devaient-elles être délivrées de la façon la plus large.

Mais, d'autre part, l'adoption de cette façon de penser allait à l'encontre même de la loi de 1919 : supposons, en effet, un immeuble à réparer qui était touché par un alignement nouveau ; il devait, conformément au droit commun, être frappé d'une servitude de reculement.

On ne pouvait, logiquement, aller jusqu'à compromettre l'économie générale du projet d'aménagement pour cette unique réparation, à moins, bien entendu, qu'il ne s'agît d'un cas exceptionnel.

Il fallait même que l'expropriation pure et simple fût poursuivie sans délai, dans le cas où la démolition de l'immeuble serait imposée par suite de la réalisation de la partie du projet, dont l'application immédiate avait été reconnue nécessaire.

Aussi, devant les difficultés très grandes que rencontrerait l'exécution, même libérale, de la loi sur ce point, le législateur admit une sorte de tempérament.

Dans la loi des finances du 31 mai 1921 (budget spécial des dépenses recouvrables), l'article 24 accorda précisément l'autorisation

d'exécuter des réparations, même rentrant dans la catégorie de celles qui auraient pu sembler *a priori* devoir être interdites d'une façon absolue.

« Dans les trois mois qui suivront l'approbation du plan général d'alignement et de nivellement établi par application de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi du 14 mars 1919, un arrêté préfectoral, pris, après avis du Service de Voirie intéressé et de la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes, instituée par l'article 4 de la loi sus-visée, déterminera quels sont, pour chacune des voies concernant les parties à reconstruire, les immeubles intacts ou réparables dont la mise à l'alignement peut être différée ».

« Pour chacun de ces immeubles, il pourra être délivré par le Préfet, dans les formes prévues par l'article 2, paragraphe 3, de la loi du 14 mars 1919, des autorisations individuelles d'effectuer les réparations indispensables, même rentrant dans la catégorie des travaux confortatifs. Ces réparations ne devront pas avoir pour effet de prolonger la durée de l'immeuble au delà de celle qu'il aurait atteinte s'il n'avait pas été endommagé par un fait de la guerre ».

Toutes ces mesures de modération tendaient à une seule et même fin : essayer, malgré les multiples obstacles rencontrés à chaque pas, d'appliquer la loi du 14 mars, tout en n'arrêtant pas la reconstitution spontanée des régions détruites.

Sans le concours de l'Etat, le plus grand obstacle eut été, certainement, comme partout ailleurs, la solution de la question financière. Mais si les communes dévastées étaient dégrévées de tous frais, comment allait-on solder l'énorme dépense de la reconstruction d'une région entière ?

Régime financier

Nous avons vu, précédemment, qu'en vertu de l'article 3 (§ 1) les frais de plans et de projets prévus étaient à la charge de l'Etat. Il faut préciser. L'article 2 de la loi du 14 mars 1919 visait uniquement le plan général d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire, plan accompagné d'une étude sommaire d'aménagement, d'embellissement et d'extension de l'agglomération.

En vertu de l'article 3 précité de la loi du 14 mars, complété par le premier paragraphe de l'article 61 de la loi du 17 avril 1919, les frais d'établissement de ces études et plans sont bien supportés par l'Etat. Par contre, en ce qui concerne les zones extérieures aux portions déclarées détruites des localités visées par les arrêtés préfectoraux, les frais d'établissement des plans d'alignement et de nivellement restaient à la charge de la commune, en vertu de la loi de 1884.

Néanmoins, aux termes de ce même article 61, des subventions inscrites au budget des Régions Libérées pouvaient, pour les dépenses d'application immédiate, être accordées aux communes pour la réalisation de leurs plans.

Les frais d'établissement que l'Etat prenait à sa charge étant ainsi déterminés, il fallait, en second lieu, examiner comment s'effectuait l'imputation des dépenses.

Le problème se compliquait aussitôt : car on devait admettre également que les plans d'alignement ne pouvaient être établis qu'avec la collaboration des services intéressés.

Il en résultait, en fait, que chaque service faisait généralement les plans d'alignements qui concernaient les voies dont il avait la gestion, avec le personnel et le matériel dont il disposait ; d'où confusion de ces dépenses avec celles du service lui-même, et difficulté ultérieure pour le remboursement de ces sommes par le Ministère des Régions Libérées.

A côté de cette prise en charge, par l'Etat et ses services, de ces frais, les communes, elles, supportaient ceux des plans d'alignement, des voies à modifier ou à créer, en dehors des parties de localités détruites : d'où nouveau régime financier.

Dès à présent on pouvait donc craindre, et c'est ce qui s'est malheureusement produit, l'exagération des travaux à faire dans la première éventualité et la réduction, au contraire, de ceux que la commune devait faire exécuter elle-même.

Mais, établir le règlement des dépenses pour l'établissement des plans n'était rien, comparativement à celui des dépenses de réalisation proprement dit, c'est-à-dire résultant de l'application de la loi sur le terrain lui-même. Deux catégories de dépenses étaient envisagées :

1° — Celles prévues pour le paiement des immeubles dont l'acquisition allait être imposée pour l'exécution immédiate des nouveaux plans d'alignement.

2°. — Celles des travaux de voirie :

1°. — En ce qui concernait le paiement des immeubles (bâtiments ou terrains), les distinctions, qu'on était obligé d'établir à cette fin, venaient encore compliquer singulièrement la tâche de ceux qui étaient chargés de l'application de la loi.

Il fallait d'abord envisager d'une part les immeubles compris dans l'assiette de la voie, en vertu d'un plan d'alignement antérieurement approuvé et, d'autre part, ceux qui, n'étant frappés d'aucune servitude, devaient être atteints par le nouveau plan d'alignement.

Pour les premiers, le Service de voirie, dans les attributions duquel se trouvait la voie, devait, naturellement, payer la valeur du terrain comme terrain nu, par application des règlements en vigueur, lesquels ne sont pas abrogés par la loi nouvelle.

En ce qui concernait les seconds, il était nécessaire de rechercher dans quel intérêt était faite la modification du plan antérieur.

En principe, en effet, les Administrations dont relevaient les voies autres que les voies communales, devaient participer aux dépenses de

réalisation des opérations projetées pour les voies qui les intéressaient, mais seulement dans la mesure qui correspondrait soit au rétablissement de la situation primitive, soit à la réalisation des améliorations ou modifications qu'elles estimeraient pouvoir accepter.

Le surplus des dépenses envisagées pour l'exécution des opérations projetées dans l'étude sommaire d'aménagement et retenues comme susceptibles d'application immédiate dans le plan d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire, incomberait donc à la commune, sous réserve, il est vrai, des subventions qui pourraient lui être accordées, soit par les administrations intéressées, soit au titre de la loi du 17 avril 1919, pour les parties de voies classées dans la voirie communale.

S'il s'agissait, d'une route nationale, d'une route départementale ou d'un chemin vicinal, que la modification fût demandée ou acceptée par l'Administration dont dépendait la voie, les dépenses devaient être réparties proportionnellement aux intérêts respectifs de chaque administration ou collectivité.

Mais, lorsqu'il s'agissait d'une voie communale, les immeubles étaient nécessairement acquis par la commune, qui ne pouvait en retour obtenir que les subventions autorisées par la loi : c'est-à-dire seulement celles applicables aux acquisitions de terrains nus ou de bâtiments ruinés ou gravement endommagés, compris dans l'alignement.

En résumé, cette seule question du paiement des immeubles nécessaires pour assurer l'aménagement réclamé par le législateur devait paraître bien compliqué dans l'esprit des municipalités, si peu préparées à ces méthodes de règlement de comptes : aussi, devaient-elles s'abstenir de proposer des projets trop onéreux ; ou bien, au contraire, toutes ces distinctions leur échappaient, et confiantes dans ces paroles d'ordre sentimental, affirmant que l'Etat les relèverait de leurs ruines, s'engageaient-elles dans la voie de dépenses purement somptuaires. D'un côté, comme d'un autre, l'écueil existait.

2°. — Il est vrai qu'en ce qui concernait les travaux de voirie eux-mêmes, la question était plus nette. L'Etat avait pris à sa charge la remise en état des voies publiques telles qu'elles existaient avant les hostilités. Un service spécial d'ailleurs « celui de réfection des routes et voies ferrées d'intérêt local » était chargé de l'exécution de ces travaux.

Mais c'était là une simplification peu importante par rapport aux complications du règlement de compte, consécutif à l'exécution du plan d'aménagement. D'ailleurs, pour les travaux de voie proprement dits, l'application des nouveaux plans d'alignement dans les localités partiellement ou totalement détruites, pouvait entraîner des dépenses supplémentaires qui devaient être couvertes suivant les principes qu'on a exposés ci-dessus pour le paiement des immeubles.

Aussi, en fin de compte, nous devons constater des faits comme

celui-ci : Pour le département du Nord, le montant des subventions accordées par l'Etat, pour les dépenses de mise en application des plans d'alignement s'élevait environ à 28.114.800 francs. Il n'en a été mandaté, jusqu'en septembre 1923, que 6.721.850 francs.

Dans ce rapide exposé du régime financier de la loi du 14 avril 1919, pour les régions dévastées, nous n'avons envisagé seulement que les dépenses. Quant aux crédits, ouverts par l'Etat, des différents services, ils figurent naturellement au budget annuel, dans des propositions variables, suivant la générosité des Chambres. Leur étude échappe ainsi à cet ouvrage. (Voir page 62.)

La complexité et la difficulté de cette réglementation ne pouvaient aider dans leur tâche, les communes ignorantes et en fait elles ne surent presque jamais où réellement elles allaient. Sans doute, peut-on répondre que toutes ces répartitions de dettes, pour ainsi dire, étaient logiques et avaient, de plus, un but modérateur, en ce sens que beaucoup de collectivités étant appelées à solder les dépenses, celles-ci seraient discutées. D'ailleurs le principe posé par l'Etat qu'il y avait obligation pour les communes de prendre à leur charge les frais des opérations entreprises, en vue d'une simple amélioration locale, pour la part qui leur incomberait, en sus des subventions de l'Etat et des dépenses assumées directement par l'Etat et le Département, constituait concurremment avec l'examen de la Commission départementale d'aménagement, le frein indispensable aux dépenses exagérées et vraiment somptuaires.

Conclusion

Les faits, en ce qui concerne les régions dévastées, ne donnèrent pas ainsi complètement raison aux espérances du législateur ; cependant il faudrait se garder de généraliser et si l'on ne reconnaissait pas les efforts tentés par certaines villes pour appliquer loyalement la loi, on commettrait une véritable injustice.

Plusieurs cités des Régions Libérées ont mis réellement tout en œuvre pour aboutir le plus vite possible ; et, pour prendre un exemple, Armentières, dans le département du Nord, est certainement celle dont la reconstruction, bien que réalisée suivant la procédure normale, est actuellement la plus avancée. Le mérite en revient sans aucun doute à sa Municipalité vigilante et active.

En 1914, la ville d'Armentières comptait 7.200 maisons ; sa population était de 28.625 habitants ; ses industries diverses employaient 11.628 ouvriers, dont 10.600 dans le textile.

A l'armistice, les deux tiers de ses maisons étaient détruites, l'autre tiers était réparable, mais tous les immeubles avaient été atteints. La presque totalité des établissements industriels étaient détruits, le matériel avait été enlevé ou démoli.

Aussitôt, la Ville prépara son plan d'aménagement, en se plaçant

uniquement devant les réalités et en proportionnant son projet aux moyens financiers dont elle disposait.

Tout d'abord fut résolue la question du déblaiement méthodique de la ville ; un avant-projet prévoyant les travaux à exécuter fut soumis à la Commission supérieure qui fut admis, par elle, sur la proposition du Ministère des Régions Libérées, sans modification. L'estimation des travaux n'atteignait que 7 millions 1/2 environ. Le plan fut déclaré d'utilité publique par un décret en Conseil d'Etat, le 15 août 1922, et la ville obtint un versement immédiat de l'Etat de 1.500.000 francs.

Les travaux de réalisation du plan purent donc entrer immédiatement dans la période d'exécution. Ils se poursuivirent méthodiquement et régulièrement depuis, sans qu'il y ait eu besoin de faire appel à une législation spéciale.

Aussi, le résultat de ces courageux efforts, est-il bien satisfaisant : en septembre 1923, 4.087 maisons étaient réparées ou reconstruites, 390 étaient en voie de reconstruction. La population atteignant 20.300 habitants et les rentrées des évacués se faisaient à l'allure d'environ 1.500 par an.

Mais nous nous trouvons là, à vrai dire, devant une situation particulière et il faut avouer que les circonstances favorables, qui entourèrent l'élaboration et l'acceptation du projet, aidèrent considérablement les initiatives de la Municipalité.

A côté de quelques heureux résultats, comme celui que nous venons de constater, combien d'autres projets sont demeurés longtemps en souffrance.

On peut s'en rendre compte aisément par les chiffres, empruntés à un document du Ministère des Régions Libérées (datant de la fin de l'année 1922) qui, dans leur brutalité même, valent plus que toutes les discussions. (*Voir page suivante*).

En résumé, d'après ce tableau, 1.682 projets d'aménagement (ou études sommaires) et 1.833 plans d'alignements devaient être établis au titre de l'article 2 de la loi.

A la fin de l'année 1922, 1^o) en ce qui concernait les projets d'aménagement (ou d'études sommaires), les Commissions départementales ou la Commission supérieure avaient examiné 1.502 études sommaires.

Sur ce chiffre, 1.222 programmes d'application immédiate avaient été approuvés.

2^o) En ce qui concernait les plans d'alignement, à ce même moment, 1.062 plans d'alignements avaient leur minute établie, au titre de projet d'aménagement partiel définitif.

Cependant, ces actes ne relevaient encore que de la période préparatoire, et un millier de communes environ avaient exécuté, de ce fait, les prescriptions de la loi. Il faut remarquer, d'ailleurs, que ces termes

DÉPARTEMENTS	Nombre de communes pour lesquelles		Etude sommaire d'aménagement — Nombre de communes pour lesquelles		Nombre de communes pour lesquelles le Préfet (ou le Conseil d'Etat) a pro- noncé la déclaration d'utilité publique du plan d'alignement au titre de pro- jet d'aménagement partiel définitif (Art. 7 de la loi du 14 Mars).	Minuté du plan d'alignement établi au titre de projet d'aménagement partiel définitif.	Nombre de communes pour lesquelles elle est établie	Nombre de communes pour lesquelles toutes les déclarations d'utilité publi- que successives, prononcées dans les formes normales de la voirie, suivant les différentes catégories de voies (Circulaire interministérielle 987).
	Les projets d'aménagement (ou études sommaires) doivent être établis	Les plans d'alignement doivent être établis	L'examen par la Commission Départementale ou par la Commission Supérieure a eu lieu.	Le programme d'application immé- diata a été approuvé				
Aisne	282	445	259	242	3	396	»	
Ardennes	158	158	149	149	34	110	»	
Marne	194	197	184	179	4	184		5
Meurthe-et-Moselle	105	111	90	90	56	103		55
Meuse	150	150	139	138	2	64		1
Nord	88	88	88	67	9	29		3
Oise	65	65	53	1	0	61	»	
Pas-de-Calais	228	228	219	66	41	30	»	
Somme	336	359	305	274	16	57		16
Vosges	16	32	16	16	2	28	»	
	1.682	1.833	1.502	1.222	167	1.062		80

de programme d'application immédiate et de projet d'aménagement partiel définitif, ont été créés de toutes pièces par les Services du Ministère des Régions Libérées, comme de véritables expédients, pour pouvoir réduire au minimum les initiatives des communes et conserver toutefois la possibilité de les aider au moyen de la subvention de l'Etat.

Au contraire, si l'on observe le nombre des communes qui, à la fin de l'année 1922, avaient exécuté jusqu'au bout les prescriptions de la loi du 14 mars 1919, c'est-à-dire qui étaient titulaires d'une déclaration d'utilité publique autorisant les travaux et les expropriations, on observe une brusque et considérable diminution.

167 communes seulement avaient obtenu du Préfet ou du Conseil d'Etat la déclaration d'utilité publique de leur plan d'alignement, accepté, encore il est vrai, sous la forme d'un projet d'aménagement partiel définitif, ce qui n'est, à notre avis, qu'une pure interprétation de fortune de l'article 7 de la loi. Il ne restait, en définitive, que 80 com-

munes pour lesquelles toutes les déclarations d'utilité publique successives étaient intervenues.

Un tel écart, bien que se justifiant par toutes les raisons de fait et de droit que nous avons énoncées antérieurement, mérite cependant quelques explication supplémentaires.

L'Etat subventionnant tous les départements dévastés et ceux-ci se trouvant aux prises avec les mêmes difficultés, l'exemple suivant que nous prenons encore dans le département du Nord, suffira pour nous donner une idée de l'impossibilité dans laquelle furent, et l'Etat et les villes des départements dévastés, d'exécuter complètement les prescriptions de la loi.

Dans le département du Nord, par application des prescriptions de l'article 2, 251 communes furent désignées comme devant produire les plans de reconstruction prévus, c'est-à-dire, un plan général d'alignement et de nivellement, accompagné d'une étude sommaire d'aménagement.

Toutes ces communes furent invitées à produire l'étude sommaire d'aménagement et d'extension qui devait, par la suite, servir de directive pour l'établissement du plan général d'alignement et de nivellement.

Ces études furent presque toutes terminées dans les premiers mois de l'année 1921. Elles furent conçues, en général, suivant les règles les plus indiscutables en matière d'urbanisme, mais on se rendit bien vite compte, que les améliorations qui y étaient prévues et qu'il eût été souhaitable de réaliser, n'étaient malheureusement pas toujours en harmonie avec les capacités financières des communes, même aidées par des subventions de l'Etat. Une révision, devenue nécessaire, fut ordonnée par les trois circulaires ministérielles de juin 1922. Le Service de reconstitution foncière du département fut chargé de ce travail, en liaison avec les Municipalités.

Il fut ainsi reconnu, que dans de nombreux cas, notamment dans la plupart des communes rurales, on devait se contenter de la réalisation pure et simple des plans anciennement homologués. C'était donc là tout ce que la loi pouvait contenir en espérance, de progrès et de réforme, qui tombait ; mais il fallait évidemment compter avec les disponibilités financières du moment.

L'élargissement des rues anciennes, qui était déjà prévu, fut jugé suffisant pour satisfaire aux besoins de l'hygiène et de la salubrité publique, comme à ceux de la circulation, même intensifiée.

Nous ne pouvons douter que cette révision ne constituât une tâche ardue et délicate. De toute façon, le résultat immédiat fut de diminuer le nombre des communes désignées pour produire un plan de reconstruction nouveau. De 251, ce nombre était tombé à 105, au 31 décembre 1921, pour se fixer finalement à 85. Nous retrouvons donc bien ici la proportion, on peut dire déficitaire, apparaissant dans le tableau que nous avons donné ci-dessus.

B. — *Les particuliers ne se soumettent pas à la loi du 14 mars*

A côté des collectivités administratives, des communes qui étaient obligées de se conformer aux prescriptions de la loi sur les plans d'aménagement, il y avait également d'autres assujettis : les collectivités privées, les associations, sociétés, et même simplement les particuliers ; tous, d'après l'article 8, nous l'avons vu précédemment, devaient présenter à l'Administration, chargée du contrôle de la loi, un plan d'aménagement de chaque lotissement entrepris par eux.

Nous avons essayé de démontrer, au point de vue juridique, quelles lacunes présentait cette question si épineuse des lotissements, tant pour les sanctions que pour l'obligation même d'obéir à la loi. Ici, nous avons à examiner rapidement quels en ont été les résultats positifs ou négatifs.

Ainsi que nous avons procédé pour l'étude de l'application par les communes de la loi d'aménagement, il est préférable d'envisager la question des lotissements d'abord dans les régions dévastées et, ensuite, dans le reste du territoire soumis au régime normal, bien qu'à première vue, dans la loi du 14 mars 1919, il n'y ait, à ce point de vue particulier, aucune différence entre les régions dévastées et le reste du pays.

Régions dévastées. — Dans cette zone, l'application de la loi était déjà beaucoup simplifiée grâce aux prescriptions d'une autre loi votée très peu de temps auparavant, celle du 4 mars 1919, sur le remembrement urbain. Elle était de plus facilitée, en ce sens, que dans la plupart des cas, les terrains bouleversés, les maisons détruites, obligeaient une restauration, une reconstitution immédiate pour l'habitant lui-même, forcé de vivre sur ce sol, qui était sa propriété et son gagne-pain, alors que dans la région parisienne, par exemple, beaucoup de terrains étaient entre les mains de sociétés, ayant uniquement en vue la spéculation.

D'un autre côté, il ne fallait toujours pas oublier que ce remembrement, au moyen de lotissements, était à la charge de l'Etat qui payait toutes les dépenses de travaux et d'aménagement ; c'est dire, par là, que les intéressés étaient trop contents de se soumettre aux obligations d'hygiène, de salubrité et d'esthétique imposées par la personne publique, pour obtenir, en retour, sans bourse déliée, une propriété remise en valeur et embellie.

Enfin, dans la loi du 4 mars sur le remembrement, même dans le cas où sous forme d'indemnité de dommages de guerre, l'Etat effectuait le lotissement, des facilités et des mesures de modération étaient prises à l'égard des propriétaires. La décision relative au remembrement urbain devait être précédée d'une enquête et subordonnée à l'adhésion des intéressés ; le propriétaire qui désirait reconstruire les immeubles dispersés et de petite superficie qui lui appartenaient (au

1^{er} août 1914) ne pouvait, en effet, être contraint à affecter ses indemnités de dommages de guerre au remploi sous forme de construction d'un immeuble unique.

Les propriétaires, qui s'opposeraient ainsi à l'opération du remembrement, recevraient dans le nouveau lotissement, offrant toutes les garanties, autant de parcelles qu'ils en possédaient au 1^{er} août 1914 et en des emplacements correspondants.

C'est pourquoi il faut reconnaître que, dans les régions dévastées, partout où il y eut destruction, ou bouleversement du terrain, ce qui fut le cas très fréquent, l'intervention pécuniaire de l'Etat modifiait sensiblement ici les difficultés d'application de la loi, en ce qui concernait les lotissements, qui pouvaient ainsi se confondre dans les opérations de remembrement.

Région normale. — Pour les parties, au contraire, non détruites, les prescriptions du lotissement ne pouvaient jouer, qu'en vertu seulement de l'article 8 de la loi du 14 mars 1919, c'est-à-dire qu'elles prenaient la forme d'obligations onéreuses pour les particuliers et gênantes souvent pour les tentatives des spéculateurs. D'où, le plus souvent, inapplication de ces mesures qui, nous l'avons vu, n'avaient pas de sanctions.

Ce fut, il faut le dire tout de suite, l'exception pour les agglomérations des régions libérées dont beaucoup avaient besoin d'être reconstruites ; ce fut, par contre, la règle de droit commun, et seulement applicable, pour tout le reste du territoire.

La formule du lotissement est le régime normal de l'organisation des banlieues des villes. Alors que la réglementation de l'aménagement semble concerner l'intérieur des villes elles-mêmes, celle de l'extension, c'est-à-dire surtout du lotissement, envisage presque exclusivement leurs périphéries. Le caractère même de ces lotissements mérite d'être précisé.

On ne saurait mieux les définir qu'en détachant ces quelques phrases de l'exposé des motifs du projet de loi de 1859, dans lequel le Gouvernement impérial justifiait le rattachement à Paris de 11 communes suburbaines : « Sortez du Paris actuel et pénétrez dans ce Paris nouveau qui l'enveloppe, le presse et n'en est séparé que par l'épaisseur du mur de l'Octroi. Quel spectacle se présente ? Le souvenir de Paris est tout vivant encore, avec ses voies larges et aérées, ses maisons élégantes, ses quartiers groupés avec régularité offrant chacun sa physionomie particulière... Vous êtes arrivés presque sans transition au milieu d'une immense agglomération de rues sans but, de ruelles et d'impasses choquantes, de groupes d'habitations entassées comme au hasard. L'état de la voie publique y est défectueux ; plus du tiers de la surface des rues n'est ni pavé, ni empierré, les égoûts, l'éclairage, la distribution des eaux, l'arrosement sont imparfaits ».

Plus d'un demi-siècle s'est écoulé depuis ce moment, et pourtant, aucune de ces déficiences n'a disparu, si, au contraire, elles n'ont pas grandi. On ne saurait ne pas les reconnaître, que l'on parte du centre de Paris, de Lille ou de Lyon, vers Villeurbanne, par exemple, pour gagner la périphérie, en traversant d'abord les campements sordides de la zone, puis les communes suburbaines, devenues, de communes rurales, des centres importants de population, au gré du hasard, et dont les espaces libres sont couverts de lotissements, dessinés par des pistes boueuses, et délimités suivant les seules règles d'une spéculation éhontée.

L'organisation de ce prolongement des villes, le plus souvent chaotique, a sa base dans celle même des lotissements, dont la loi du 14 mars était un premier essai de réglementation. Il venait d'ailleurs au moment utile. Par suite du développement très considérable, après la guerre, de la rente foncière rejetant définitivement l'ouvrier et l'usine du centre de la ville, les lotissements deviennent de plus en plus nombreux. D'un autre côté, la crise du logement, sévissant sur les villes elles-mêmes, ne peut chercher d'autre remède que dans la construction à outrance sur la périphérie.

Aussi les prescriptions des articles 8 et 11 étaient-elles, en elles-mêmes, d'excellents moyens d'assainir et d'embellir progressivement la banlieue des agglomérations, si toutefois elles étaient appliquées.

La plupart des Maires de ces communes périphériques donnèrent, surtout dans la banlieue parisienne, une assez grande publicité à la loi du 14 mars, pour avertir à la fois les particuliers, les lotisseurs et les architectes eux-mêmes.

Mais les seconds furent presque toujours de très mauvaise foi : d'abord, dans les cahiers des charges du lotissement, ils insérèrent une sorte de clause de style, par laquelle le vendeur ne saurait être inquiété pour les travaux de viabilité et d'assainissement, même si ces travaux étaient partiels, incomplets, ou faits d'une façon défectueuse.

D'ailleurs, les acheteurs, eux-mêmes, ne prenaient presque jamais connaissance de ce cahier des charges et, dans le cas où ils se trouvaient dans l'embarras, ils ne connaissaient qu'une seule ressource, celle de s'adresser à la commune qui, avec son budget très souvent grevé, ne pouvait y suffire. (1).

(1) Cette situation est d'ailleurs la conséquence directe du silence de la loi en ce qui concerne les lotissements ; celle-ci s'est bornée en effet, à rester dans les généralités et à énoncer seulement des principes.

Aussi, M. Bellamy, Maire de Nantes, Président de l'Association des Maires de France a pu, à juste titre, dans un très remarquable rapport présenté au Congrès des urbanistes, à Strasbourg, en juillet 1923, porter sur elle le jugement suivant :

« La loi n'a pas donné aux principes qu'elle énonçait les développements » utiles. Le fait de prévoir des aménagements en vue de la construction d'habitations impliquait une affectation spéciale des terrains alloties et leur appropriation à recevoir des bâtisses. Un terrain à bâtir est un terrain desservi,

D'autre part, on ne peut dire que les lotisseurs n'eurent pas connaissance de la loi, car les lotissements, étant généralement organisés par des sociétés souvent importantes, il ne saurait venir à l'idée de personne que de telles organisations, purement commerciales, n'eussent pas à cœur de se tenir au courant de choses qui les touchaient de si près. Ils en eurent si bien connaissance, au contraire, qu'ils surent tout de suite que la loi n'avait pas de sanction et que la commune ne pouvait rien contre eux.

Aussi continuèrent-ils de lotir à outrance, sans s'occuper des restrictions et des réglementations de la loi.

Il était difficile, en effet, aux Municipalités d'être averties de la formation des lotissements qui sont, pour ainsi dire, faits en cachette, et dont on ne s'aperçoit que lorsqu'ils ont pris déjà un très grand développement.

Aussi, à l'heure actuelle, aucune autorisation n'est-elle demandée et le droit de refuser des autorisations de bâtir, que le Maire tient de la loi de 1902, ne peut même plus être sauvegardé.

D'ailleurs, à ce point de vue, on connaît les longues formalités de cette loi dont les sanctions sont absolument inopérantes. On peut citer l'exemple de la Municipalité de Saint-Ouen qui, en 1904, avait interdit d'habiter un îlot particulièrement malsain de sa zone. Le propriétaire, que la commune avait voulu faire soumettre à la loi, épuisa tous les moyens que la procédure lui donnait. L'arrêt d'interdiction date de 1904 et ce ne fut qu'en 1916, c'est-à-dire 12 ans après, que la décision définitive a été prise. Pendant ce temps, d'après la statistique du Bureau d'Hygiène de Saint-Ouen, il était mort dans cette agglomération, 15 à 20 personnes de la fièvre typhoïde et de la tuberculose.

C'est pourquoi, dans toutes les banlieues des grandes villes françaises, et surtout dans celle de Paris, l'anarchie semble être le principe qui préside aujourd'hui à leur extension et à leur aménagement.

La presque totalité des communes banlieusardes, dont les territoires sont constitués, sur les 9/10^e de leur superficie, par un agrégat de lotissements, abandonnent leur évolution au gré des fantaisies personnelles, suivant les intérêts immédiats des spéculateurs, sans unité

» accessible, remblayé, et non pas la délimitation géométrique d'un sol
» quelconque.

» Pour ces raisons, et dans un intérêt de moralité et de logique, on eût
» attendu de la loi qu'elle subordonnât les autorisations de lotir à l'exécution
» complète des aménagements du sol conforme au programme, par les soins
» des sociétés ou des particuliers et à leur réception par les services délégués
» des communes.

» Le plan d'un lotissement est-il approuvé que les habitations s'élèvent...
» Mais l'aménagement et l'assainissement restent à réaliser ; et, tandis que
» le marchand de biens a disparu, les petits propriétaires se trouvent en face
» du programme à exécuter. »

de vues, sans surveillance possible, sans liaison avec les communes voisines.

Et tout cela, malgré les prescriptions édictées depuis plus de trois ans par les articles 1, 8 et 11 de la loi du 14 mars 1919 !

L'aveu même de cette impuissance, de cette carence de la loi, en ce qui concerne les lotissements, était donné par le Préfet de la Seine qui, dans son mémoire du 15 décembre 1921 sur les lotissements en banlieue, écrivait :

« Les enquêtes auxquelles a procédé le Bureau d'Etudes de la Direction de l'Extension de Paris, en vue de l'élaboration du plan prescrit par la loi du 14 mars 1919, révèlent une situation à laquelle il est nécessaire de remédier dans le moindre délai, et qui risque de compromettre gravement, sinon même d'entraver l'aménagement méthodique et rationnel de l'agglomération parisienne ».

TITRE IV

Appréciation de la valeur de la loi considérée « in abstracto » et par rapport aux difficultés rencontrées

Toutes les considérations précédentes, et surtout les critiques que nous avons formulées, seront jugées, peut-être, un peu sévères ; elles nous permettront néanmoins de nous faire une idée plus juste et plus précise de la valeur réelle de la loi.

Elle est dans son essence même, et ses rapporteurs l'ont souvent proclamé, une loi de progrès social ; de ce fait, elle réclame un certain délai avant d'avoir atteint son plein rendement. Par cela même, tomberont les attaques un peu trop vives dont elle est l'objet, sur l'inanité, sur la carence de ses prescriptions. *A priori*, et sans examen du fond et des faits, une telle obligation d'aménagement exige, pour qu'elle soit partout acceptée et appliquée, une période plus ou moins longue d'adaptation et d'acclimatation, dépendant tout à la fois et de l'état économique du pays et de la bonne situation financière des communes et de l'Etat lui-même, en même temps que de la plus ou moins grande tendance des esprits à accepter et à se soumettre à la loi. Une évolution est donc de ce fait nécessaire et la constatation brutale des faits, après une ou deux années de tentatives, ne permet pas de préjuger l'avenir, ni de le voir sous un jour des plus sombres.

La réalité doit être envisagée d'un point de vue différent de celui d'où l'on peut faire cette observation trop simpliste.

A la lumière des faits et des remarques que nous avons exposés, il nous faut chercher à savoir :

1° Si, dans son essence même, la loi ne supposerait pas une sorte de conception erronée, ne s'appuierait pas sur une sorte d'axiome, non suffisamment établi, qui risquerait de ruiner la base sur laquelle elle repose.

2° Si, extérieurement à la loi elle-même, tous les obstacles résultant des circonstances de temps et de lieu, que nous avons ci-dessus suffisamment examinées, devraient être décidément les plus forts et s'ils ne nous obligeraient pas, en définitive, à rechercher des moyens subsidiaires qui permettraient de les tourner, sinon de les vaincre.

1) — *Conclusions sur le fond même de la loi*

Il est certain qu'au point de vue juridique seul, la loi du 14 mars 1919 ne se trouve pas en opposition systématique avec ce qu'on pourrait appeler le Code de la Voirie.

La loi rappelle toujours les prescriptions existantes sur l'alignement, sur les permis de construire, sur l'expropriation publique. Elle ne semble donc être qu'une mise en œuvre un peu spéciale des lois existantes, en vue de l'aménagement futur des routes et des voies publiques.

Néanmoins, nous n'avons pas manqué de faire remarquer ce en quoi la nouvelle législation se séparait nettement de l'ancienne : c'est au point de vue des servitudes des riverains. Il y a, pour les propriétaires de domaines atteints par le plan d'aménagement, une aggravation très importante de leurs charges, aggravation réalisée, évidemment dans un but d'intérêt public, mais qui pèse lourdement sur la propriété individuelle. Ce sont, nous l'avons vu, les restrictions imposées à la propriété privée en ce qui concerne, non plus les voies existantes, mais des voies à créer dans un avenir mal défini.

C'est pourquoi, il semble bien que si l'on voulait envisager les conditions les plus favorables pour l'application de la loi, il faudrait nécessairement supposer la personne publique beaucoup plus forte à l'égard des particuliers qu'elle ne l'est encore actuellement.

Là, sans aucun doute, et sans vouloir user du paradoxe, est la grande faiblesse de la loi ; celle-ci vise très haut et ne dispose pas des moyens nécessaires pour dominer la situation. Elle considère, en effet, les villes et leurs territoires, indépendamment de la propriété privée. Elle décide de couper ici telle artère, de trancher là dans tel domaine, de supprimer telle maison, de créer tel lotissement, en tenant compte évidemment du seul intérêt collectif. C'est fort bien, mais il ne faut pas seulement vouloir en tenir compte, il faut réaliser ces intentions. Or, nous avons constaté l'absence de sanctions dans la loi, précisément lorsqu'elle apporte des restrictions plus importantes à la propriété privée. D'où il résulte un défaut d'équilibre, qui ne fait certainement pas pencher la loi du côté de la puissance publique.

Les particuliers, ne se sentant pas forcés d'obéir aux exigences de la loi, demeurent passifs et celle-ci, n'ayant aucun moyen de coercition, reste lettre-morte.

Evidemment, il n'y a pas là complètement un non-sens juridique. Si la puissance publique se trouve en opposition avec la propriété privée, elle n'est pas même, en ne tenant pas compte de la loi du 14 mars 1919, complètement désarmée. En droit pur, la puissance publique a une sorte de droit éminent sur cette propriété puisqu'elle peut user de l'expropriation dans l'intérêt de tous ; il est vrai que la

contre-partie pèserait lourdement sur ses tentatives, en matière d'aménagement forcé, puisqu'il lui faudrait payer en retour une juste indemnité.

On peut se demander quelles sommes considérables coûteraient à l'Etat un aménagement ainsi forcé, d'une agglomération comme celle de la région parisienne. Il semble que l'on devrait se trouver devant un obstacle insurmontable, car ainsi que nous l'avancions tout à l'heure, il serait nécessaire, pour rendre possible l'application idéale de la loi, de supposer l'ensemble des terrains à aménager comme réellement entre les mains de la puissance publique.

Mais ce n'est là qu'une pure fiction, et l'on se trouve ainsi comme enfermé dans ce dilemme : ou bien la propriété privée demeure et reste triomphante vis-à-vis de la loi, c'est-à-dire de la puissance publique, ou la propriété privée ne doit plus exister ; mais, alors, la puissance publique est dans l'incapacité de l'acquérir.

La loi contient donc là en elle-même un germe de mort. Est-il possible de le détruire ?

II) — *Conclusions sur les circonstances de temps et de lieu, par conséquent extérieures à la loi, mais auxquelles elle reste soumise.*

Au regard des circonstances extérieures à la loi, mais qui en conditionnent son application, nous avons reconnu déjà la situation économique défavorable, la gêne financière de l'Etat et des communes, qui sembleraient devoir réclamer l'attente, l'expectative, et, d'un autre côté, au contraire, la nécessité urgente même, dans les régions dévastées, de réparer les ruines et de revenir à la vie, sous peine de rester dans le cruel marasme né de la guerre.

De ces deux tendances, en elles-mêmes opposées, que pouvait-il résulter, surtout si l'on ajoutait à cette difficulté, celle créée par le vice intrinsèque de la loi, le manque de sanction. L'étude que nous avons faite des conditions d'application, pendant les quelques années qui ont suivi la promulgation de la loi, nous a démontré trop souvent la vanité de ses prescriptions.

Dans ces conditions, il faudrait également, tout de suite, induire de cette épreuve, l'inanité d'un tel effort. Nous ne le pensons pas. Il y a, à notre avis, et c'est là la proposition sur laquelle nous nous appuyons surtout pour rechercher les remèdes, plus une évolution à tenter qu'une réalisation à obtenir sans aucun délai.

D'ailleurs, même en nous plaçant au point de vue purement idéal que nous envisagions tout à l'heure, nous pouvons, semble-t-il, trouver un terrain, où il a été fait application presque immédiate de la loi. Pour une grande partie, en effet, des plans d'aménagement à établir dans les régions dévastées, la situation se rapprocherait singulièrement de celle que nous envisagions comme une utopie.

Là, il y avait table rase : tout était à reconstruire ; il était logique,

et de l'intérêt de chacun, que ce fût de la façon la plus rationnelle. Sans doute on se trouvait encore devant la propriété privée, mais celle-ci, sans utilité présente pour son propriétaire, ne pouvait en acquérir une nouvelle que par sa mise en valeur ; cette mise en valeur ne pouvait être obtenue que solidairement avec celle des autres propriétés. La puissance publique, en accord d'intérêt ainsi avec l'individu, tenait celui-ci dans sa main, et il faut donc reconnaître qu'en ce qui concerne les régions dévastées, ces circonstances favorables à l'intervention de l'Etat, jointes à l'obligation même de relever les ruines dans le temps le plus court, ont pu faciliter l'application de la loi. Nous avons vu, en effet, que dans les régions libérées, la proportion du travail effectué fut, peut-être en général, plus grande que dans le reste du pays, où cet effort fut contrarié par toutes les difficultés du moment. Mais celles-ci, il faut l'espérer, ne dureront pas éternellement.

Telles sont, à notre avis, les conclusions auxquelles on est obligé d'arriver après avoir rapidement examiné la loi elle-même et les conditions d'application auxquelles elle fut soumise.

Aussi, pouvons-nous dire que, si sa mise en marche n'est pas encore nettement au point et même, si elle ne s'est pas encore complètement effectuée, le principe de l'aménagement obligatoire des villes a été nettement posé et défini. Nous avons insisté sur ce point que la loi du 14 mars 1919 est une loi de progrès social ; nous ne pouvons donc admettre cette proposition que grâce à une évolution, et cette évolution dépend uniquement de nous.

C'est pourquoi il n'y a pas là de faux départ et c'est ce qu'a très bien senti également le législateur ; après ces quelques années d'essai, des remèdes ont été proposés qui s'attaquent à la loi elle-même et aux circonstances du moment qui en conditionnent son application. Nous verrons, dans les pages qui suivent, ces propositions et ces projets, réservant dans un dernier chapitre, quelles seraient, selon nous, indépendamment de ces mesures précises, les tendances à chercher, l'évolution à provoquer pour rendre l'accès facile à la réalisation.

TITRE V

Moyens qui ont été proposés pour remédier aux défauts de la loi du 14 mars 1919

Modifications à apporter à la loi. — Utilisation des textes connexes

A. — Modifications de la loi du 14 mars

La Commission supérieure était mieux placée que tout autre organe d'application de la loi, pour en juger les lacunes et les imperfections ; composée d'hommes éminents et de compétence assurée, elle était également la plus capable de proposer et de faire adopter les remèdes.

Nous avons vu, au début de cette étude, quelles furent les discussions qu'elle engagea et les diverses interprétations qu'elle donna du texte de la loi. Elle fixa bientôt toute son attention sur les trois points faibles de celle-ci : délai d'application trop restreint ; manque de sanctions ; insuffisance de la réglementation des lotissements.

Premier Projet. — Différentes solutions furent proposées à la Commission supérieure qui, finalement, fit préparer par son distingué secrétaire, M. Montsarat, tout un projet de réforme de la loi. Cet important travail, adopté par les différents ministères intéressés, fut présenté aux Chambres par le Gouvernement ; ce fut le projet déposé sur le bureau de la Chambre des Députés, le 7 mars 1922, qui envisageait surtout la prolongation du délai imposé aux assujettis et le renforcement des sanctions existantes, sinon la création de nouvelles.

I) — La Chambre des Députés, dans sa séance du 29 novembre 1921, avait demandé la prorogation, pour une nouvelle période de trois ans, du délai imparti par la loi du 14 mars.

L'article premier du projet de loi adoptait, purement et simplement, ce vœu. Dans la suite, cette mesure fut détachée de l'ensemble des articles et constitua un nouveau projet, à article unique, qui fut voté, sans débat, par la Chambre, dans sa séance du 24 octobre 1922 et ultérieurement par le Sénat. Il devint la loi du 5 décembre 1923.

II) — La question des sanctions fut l'objet principal de la réforme proposée. L'Administration, nous l'avons vu, avait cru pouvoir appliquer *de plano* les sanctions du droit commun, en fait d'alignement et de

permis de construire, aux prescriptions du paragraphe 3 de l'article 2 et des paragraphes 1 et 6 de l'article 8. Les Tribunaux et le Garde des Sceaux consultés, estimèrent, au contraire, qu'elles étaient dépourvues de sanctions légales.

Le Gouvernement pensa, ce qui était très sage de sa part, que pour ne pas créer de nouvelles difficultés, il suffisait de rapporter simplement, mais d'une façon explicite, ces prescriptions, dans le cadre normal des sanctions prévues en matière de voirie.

C'est ainsi que les dispositions du paragraphe 3 de l'article 2 pouvaient être considérées, sinon comme identiques, du moins comme analogues à celles qui, disait le rapport « résultent des lois actuellement en vigueur en ce qui concerne l'alignement et l'autorisation de réparer les bâtiments en bordure des voies publiques. » Il suffisait d'appliquer aux contrevenants les sanctions qui frappent les particuliers enfreignant les dispositions législatives et réglementaires sur l'alignement. « Cette simple référence à ces dispositions a l'avantage de ne pas créer de nouvelles procédures ou de nouvelles pénalités et de laisser aux autorités et aux tribunaux, soit administratifs, soit judiciaires, suivant qu'il s'agit de grande ou de petite voirie, le soin d'appliquer une législation et une jurisprudence avec lesquelles ils sont familiarisés. »

De même pour les prescriptions de l'article 8 qui pouvaient être considérées comme une réglementation concernant la petite voirie, envisagée par l'article 471, paragraphe 5 du Code pénal. En étendant expressément les sanctions prévues par cet article aux cas visés par les paragraphes 1 et 6 de l'article 8, elles pouvaient jouer pleinement. Ainsi, il semblait qu'il y eût là une réelle garantie d'application de la loi ; d'ailleurs, au regard du premier texte de la loi elle-même, la sanction atteignait non pas seulement les propriétaires qui n'avaient pas demandé la délivrance d'un permis de construire, mais tous ceux qui ne présentaient pas à l'administration le plan d'aménagement de leur lotissement.

Il fallait d'ailleurs remarquer que, conformément à une jurisprudence constante, le Tribunal de simple police pouvait condamner, conformément aux dispositions combinées de l'article 471, paragraphe 5 du Code Pénal et l'article 161 du Code d'Instruction criminel, à la démolition des travaux entrepris indûment, en même temps qu'à la peine édictée par cet article 471.

De plus ce projet envisageait deux autres sortes de mesures : tout d'abord une tentative faite en vue d'adoucir ce qu'il y avait de trop draconien dans les nouvelles aggravations des servitudes de voirie : la défense de construire sur des voies simplement projetées. Il fallait essayer de ramener cette prescription dans le cadre presque du droit commun et pour cela, au lieu d'imposer cette servitude aux riverains, pendant un temps indéfini il était préférable d'en limiter les effets dans

une période déterminée. Ce délai fut jugé convenable pendant 5 ans.

On forcerait les propriétaires à demander l'alignement des immeubles situés sur le tracé ou en bordure des voies projetées. De deux choses l'une, ou la commune était en mesure d'effectuer les travaux ou elle ne l'était pas. Si elle était capable d'acquérir immédiatement les immeubles ou portions d'immeubles nécessaires à l'ouverture de la voie, le riverain serait, de ce fait, assujéti aux servitudes qui grèvent tous les immeubles en bordure des voies publiques; c'était presque le droit commun. Si, au contraire, elle se trouvait dans l'impossibilité de réaliser les travaux dans un délai de 5 ans, le propriétaire serait exonéré des servitudes de voirie ; et c'était là le retour à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, en ce qui concerne les propriétaires des immeubles situés sur le tracé des voies simplement *projetées*.

Enfin le projet effectuait un essai bien timide, il est vrai, de remaniement des prescriptions sur les lotissements, en regroupant simplement des propositions éparses dans l'article 10. Elles furent reportées au dernier paragraphe de l'article 8, qui contenait ainsi toutes les dispositions relatives aux lotissements de terrains.

Telle était cette première tentative de réforme de la loi. Son principal mérite était d'avoir donné aux textes les corrections réclamées par les juristes : l'une, par suite de l'impossibilité de déduire, implicitement, les sanctions du droit commun ; l'autre, en raison de la thèse tout à fait contraire de la jurisprudence acquise, en ce qui concernait les riverains des voies projetées.

Mais c'était là surtout des satisfactions purement théoriques, pourrait-on dire, données plutôt à ceux qui cherchaient à interpréter la loi qu'aux personnes et aux collectivités qui devaient l'appliquer.

On comprend que, dans les nouveaux textes qui furent soumis au législateur, ceux-ci s'inspirèrent plus des faits et des réalités ; la question des lotissements prit ainsi une place prépondérante, ainsi que le problème particulier de la région parisienne ; en un mot, toutes les sources de difficultés qui, jusqu'à présent, retardaient surtout l'application de la loi.

Proposition Siegfried. — Suivant l'ordre chronologique, la seconde tentative de redressement fut faite par M. Siegfried, l'auteur d'une proposition sur l'aménagement des villes, déposée en 1906 sur le bureau des Chambre et dans laquelle avaient été puisés les premiers éléments de la loi de 1919. Cette nouvelle proposition était le résultat des études de la Section d'Hygiène urbaine du Musée Social qui, sous la présidence de M. Georges Risler, avait d'ailleurs consacré, depuis plusieurs années, un grand nombre de ses séances à l'examen de la question.

Elle visait moins à corriger la loi, qu'à la compléter et à en rendre

son application sinon plus facile, car les nouvelles prescriptions y étaient bien complexes, du moins plus sûres et moins onéreuses pour les collectivités intéressées. Aussi envisageait-elle surtout la question des lotissements et celle de la fixation méthodique des sommes nécessaires, pour les communes, à la réalisation des plans d'aménagement.

Ces deux ensembles de prescriptions concouraient, dans tous les cas, à aggraver les obligations des riverains.

L'article 8 de la loi était complètement modifié ; il rassemblait toutes les dispositions concernant les groupes d'habitation et les lotissements, aussi bien au point de vue des obligations qu'à celui des sanctions.

La loi, dans l'esprit des auteurs de la proposition, s'appliquerait à tous les groupes d'habitations et à tous les lotissements quels qu'ils fussent et où qu'ils fussent. Les obligations mises à la charge des propriétaires étaient ainsi aggravées : des délais seraient impartis pour chaque phase de la procédure d'homologation du plan, délai de vingt jours pour examen au Bureau d'Hygiène, délai d'un mois après mise en demeure, au bout duquel le propriétaire pouvait exiger l'enquête de la part de l'Administration, enfin délai d'un mois au cours duquel le Préfet devait statuer après l'enquête.

Si les propriétaires se dérobaient à l'obligation de présenter le plan, indépendamment de l'amende prévue, l'expropriation des lotissements entiers pourrait être envisagée et poursuivie à la requête du Maire ou du Préfet.

Cette aggravation des obligations se comprend si l'on estime, ce qui est malheureusement la vérité, que les lotisseurs entendent réaliser, au détriment des communes et des départements, des bénéfices exagérés sans se soucier des résultats néfastes de leurs spéculations.

C'est pourquoi le législateur devait-il prescrire également, et dans tous les détails, l'aménagement, préalable à toute construction, des groupes d'habitations ou de lotissements, car, selon M. Siegfried, « il ne fera que demander aux véritables bénéficiaires de ce genre d'opérations la part des charges qu'ils semblent tout disposés à laisser à autrui » ; aussi l'autorisation de construire sur les alignements serait toujours subordonnée à l'établissement par les propriétaires des groupes d'habitations et de lotissements :

1° Des voies intérieures et des voies d'accès provisoires, en bon état de viabilité et dûment assainies, reliant le réseau intérieur au réseau général ;

2° Des canalisations d'eau potable et du réseau d'égoûts quand une canalisation ou un réseau communal se trouverait à moins de 500 mètres du groupe d'habitations ou du lotissement.

Le tout aux frais des propriétaires des groupes d'habitations et des lotissements.

Dans le cas même où cet aménagement n'aurait pas été effectué

par le propriétaire, il était spécifié que les frais en seraient supportés par les acquéreurs et ceux-ci auraient à en tenir compte pour l'établissement du prix d'acquisition. Mais, évidemment, il était nécessaire pour l'administration et pour la commune intéressée à ces ventes, puisqu'en cas de défaillance de la part des vendeurs et des acquéreurs, c'était celle-ci qui exécutait les travaux dans le délai d'un an, d'assurer la plus large publicité pour faire connaître les obligations ainsi imposées aux deux parties contractantes. Une garantie, il est vrai, était toujours réservée à la commune, puisqu'elle obtenait à son profit une hypothèque légale en cas de défaillance de la part des vendeurs et des acquéreurs, pour lui assurer le dédommagement des charges qui pourraient alors lui incomber.

De même, dès l'approbation du projet d'aménagement, était prévue l'obligation, déjà édictée dans la loi, pour les propriétaires de parcelles bâties ou non, frappées en totalité ou en partie, de se soumettre aux alignements et aux servitudes établies.

De nouvelles charges étaient imposées par l'article 15. L'autorisation de construire sur les alignements des voies projetées, ainsi qu'il est stipulé à l'article 11, serait toujours subordonnée à l'établissement des voies d'accès provisoires en bon état de viabilité reliées au réseau général et dûment assainies. Les travaux de premier établissement des nouvelles voies, terrassements, chaussées, trottoirs, égoûts et canalisations diverses, seraient mis à la charge des propriétaires riverains, au droit des longueurs respectives des façades correspondantes et jusqu'à dix mètres des alignements.

Toutes ces prescriptions, d'ailleurs, étaient aggravées par la menace de lourdes sanctions en cas d'inobservation : amende de 100 à 5.000 francs, sans préjudice de la démolition immédiate d'office et aux frais des délinquants, de toutes constructions entreprises ou édifiées en dehors des alignements fixés, ou non conformes aux conditions du programme des servitudes ou des arrêtés du Maire.

Une telle législation, si elle était appliquée à la lettre, devait sans nul doute empêcher le retour des abus flagrants des lotisseurs. Mais, il est vrai, qu'à côté de ces mesures énergiques prises à l'encontre de ceux-ci, l'intervention obligatoire des communes, dans la question de l'exécution des travaux, ne pouvait pas manquer d'émouvoir les Municipalités, dont les charges (si l'on envisage, par exemple, les banlieues des grandes villes) se trouveraient de ce fait considérablement aggravées, ou en tout cas dont les finances seraient engagées dans le dédale de nouvelles procédures sans fin.

De toute façon, il est évident que c'était là un effort sérieux, dont devait profiter le législateur, pour mettre un terme à la dangereuse incohérence des lotissements.

Le deuxième ordre de questions dont s'occupait la proposition de loi de M. Siegfried visait les garanties à donner à la fois aux par-

ticuliers et aux communes, intéressés à l'établissement et à la réalisation du plan d'aménagement :

a) En ce qui concernait les particuliers, la situation financière des communes grandes et petites pouvait, dans certains cas, mettre obstacle à la mise en œuvre du plan établi ; dans cette hypothèse, il semblait impossible de faire peser indéfiniment sur les propriétaires riverains une interdiction à laquelle ne correspondrait, pour l'ensemble de la commune, aucune utilité réelle.

Il semblait donc équitable que la liberté fût laissée aux propriétaires, si la commune ne pouvait, en fait, prévoir la réalisation du plan dans un délai rapproché.

Cette considération apparaît comme étant des plus justes.

Mais le point délicat est de choisir le délai pendant lequel seront imposées ces restrictions. La proposition l'estime nécessaire pendant 30 ans.

Si tenté que l'on veuille bien l'être, de subordonner, dans un intérêt général, le droit de l'individu aux droits de la collectivité, il est impossible de ne pas voir toute une série d'objections à cette estimation.

C'est d'abord l'indécision regrettable dans laquelle seraient laissés pendant une aussi longue période les propriétaires de la voie projetée.

C'est ensuite la sorte d'interdit, qui frapperait les immeubles atteints par le plan. Ceux-ci ne pourraient plus être l'objet d'aucune transaction, d'aucune cession, seraient hors commerce, alors qu'il y aurait peut-être un intérêt de premier ordre à ce que ces immeubles fussent mis en vente, soit par suite du décès des propriétaires, de la présence d'héritiers mineurs ou de l'importance des dettes qui grèveraient ce bien.

Dans un autre ordre d'idée, il ne paraît pas possible également de fixer la valeur de cet immeuble trente ans à l'avance. En période normale, c'est chose délicate ; à l'heure actuelle, les fluctuations des prix qui vont du simple au triple ou quelque fois davantage, nous interdisent presque de le faire, car cette opération, si on l'effectuait, n'aurait plus aucune signification, en cas de révision ultérieure.

D'ailleurs, remarquons, enfin, que pour la commune elle-même, la réalisation du plan est une opération qui ne peut attendre indéfiniment et qui réclame de sa part un effort utile, c'est-à-dire aussi prochain que possible.

Pour toutes ces raisons, le délai de trente ans peut être considéré comme difficilement acceptable. Il n'en reste pas moins, au contraire, que l'idée de limiter dans le temps la servitude nouvelle créée ainsi par la loi doit être conservée et figurer une des premières dans les modifications à apporter au texte de la loi du 14 mars 1919.

b) En ce qui concerne les communes elles-mêmes, la proposition

de M. Siegfried s'efforçait d'obtenir également de sérieuses garanties pour les dépenses qu'elles seraient appelées à faire.

Afin d'éviter toute incertitude et toute surprise, pour les communes, dans la révision des dépenses pour la réalisation du plan, et d'empêcher qu'elles ne fussent obligées de payer aux propriétaires riverains de la voie projetée une indemnité très supérieure à la valeur de l'immeuble au moment de l'approbation du plan, dans l'année qui s'écoulerait à partir de la date de l'approbation, le montant des indemnités à verser aux propriétaires des parcelles, atteintes par les alignements, serait fixé suivant une procédure spéciale.

M. Siegfried prévoyait la réunion d'une Commission nommée par le Préfet, composée d'experts désignés en nombre égal par l'Administration municipale et les propriétaires intéressés, et présidée par un magistrat choisi par le Président du Tribunal Civil.

A défaut de convention passée entre les parties ou de l'acceptation par elles des indemnités déterminées par cette Commission, les estimations des experts étaient alors soumises, en dernier ressort, à la deuxième Commission spéciale de quatre membres, choisis sur la liste du jury d'expropriation avec le concours et la présidence d'un magistrat.

Elle déterminerait définitivement les indemnités et, dans le cas où l'Administration municipale renoncerait à entreprendre les travaux, elle fixerait le montant des sommes compensatrices à verser aux propriétaires.

On pouvait encore envisager un autre point de vue : les diverses Commissions avaient pu se tromper dans leur évaluation et il était reconnu, qu'à la suite des transactions intervenues au sujet des immeubles en bordure des nouvelles voies ou autres emplacements bénéficiant des dispositions du projet, ceux-ci bénéficiaient également d'une plus-value.

Pour que la commune ne fût pas lésée, il était proposé le droit pour celle-ci de percevoir la moitié de la plus-value supérieure à 15 % et de recouvrer ces sommes comme en matière de contributions directes. Ce n'était seulement que lorsque les propriétaires eux-mêmes auraient contribué à cette augmentation de valeur par leurs propres travaux, que la commune pouvait, sans y être forcée d'ailleurs, renoncer à cette perception.

Les collectivités communales étaient ainsi très protégées contre les spéculations des particuliers et des lotisseurs ; il était, néanmoins, à regretter que ce fût aux dépens de la simplicité et de l'unité de procédure. C'était une sorte de superposition à celle de l'expropriation publique et dont le besoin ne se faisait nullement sentir.

Que demandait surtout l'auteur du projet : il voulait éviter que les finances communales (ou du département) fussent atteintes par la sous-estimation des immeubles au moment de l'approbation du plan. Il semble qu'une autre méthode, purement empirique, puisse être

utilisée avec profit : le Maire ou le Préfet, auraient à établir, comme le font les Agents de l'Administration de l'Enregistrement, avec des renseignements certains, le tableau des prix obtenus dans des ventes ou adjudications récentes pour des immeubles similaires et voisins, et constitueraient ainsi une documentation précise dont ils se serviraient soit pour les acquisitions à l'amiable, soit devant le jury d'expropriation, qui serait tenu, par ces indications, vis-à-vis de l'exproprié.

Les communes, d'ailleurs, ou les départements avaient à leur disposition, nous l'avons vu, un moyen tout préparé déjà par le législateur, mais qui, malheureusement, est encore trop peu connu et utilisé : c'est l'expropriation par zone, complétée par l'expropriation conditionnelle. Ces deux procédés leur permettront d'acquérir immédiatement les terrains dont ils ont besoin, de modifier leurs imperfections, de conserver les emplacements nécessaires aux édifices publics, de faire du reste des lots convenables, adaptés au plan d'aménagement et de les revendre ensuite, par conséquent, avec un bénéfice qui diminuera le coût des travaux projetés.

Il semble donc bien que, sur ce dernier point encore, les articles de cette proposition ne doivent pas être acceptés, si toutefois on peut admettre que les idées qui les ont motivées serviraient utilement de conseils aux communes et aux départements, au cours de l'application de la loi.

Deuxième projet. — La troisième tentative émana encore du Gouvernement et de la Commission Supérieure. Au mois de novembre 1922, un projet de loi était déposé sur le bureau de la Chambre des Députés, tendant à compléter également la loi du 14 mars 1919.

Comme dans la proposition Siegfried, les modifications envisagées allaient tendre à remédier à des situations de faits regrettables, à détruire les obstacles et à vaincre les résistances que l'expérience de deux années avaient révélés.

Par ces nouvelles prescriptions, le Gouvernement cherchait à élargir l'application de la loi et, d'autre part, à réglementer, d'une façon ferme, les opérations des lotissements.

a) *Dispositions Générales.* — Nous avons constaté, précédemment, la résistance imprévue qui fut rencontrée, à propos des articles 8 et 11, exigeant des constructeurs le permis de construire prévu à l'article 11 de la loi du 15 février 1902. On en avait trop facilement conclu que les sanctions de cette dernière loi n'étaient applicables que pour les communes de plus de 20.000 habitants. C'était là, nous l'avons expliqué, une interprétation à laquelle n'avait nullement songé le législateur. Cependant, il est vrai de dire que même dans les villes de plus de 20.000 habitants, les sanctions n'étaient guère plus appliquées.

Pour rendre impossible toute incertitude et toute équivoque, le projet déclarait qu'il y avait lieu :

1) D'appliquer, de plein droit, à toutes les communes, quel que fut le chiffre de leur population, tenues d'avoir un projet d'aménagement, les dispositions des articles 11 et 27, paragraphe deuxième de la loi du 15 février 1902.

2) De préciser les dispositions relatives au caractère obligatoire des dépenses d'établissement du projet d'aménagement.

En vue d'obtenir plus de garantie et plus de compétence de la part des Commissions prévues pour le fonctionnement de la loi, deux ordres de mesures étaient prises.

Tout d'abord, leur composition semblait devoir être heureusement complétée par l'adjonction d'un représentant du Ministre des Finances : à la Commission Supérieure, du Directeur Général de l'Enregistrement et des Domaines et, dans les Commissions départementales, du Directeur Départemental des Domaines.

Cette mesure, parfaitement justifiée, ne pouvait soulever aucune objection.

D'autre part, un nouvel article prévoyait l'institution d'une Commission d'une importance exceptionnelle, pour le département de la Seine, dans laquelle tous les intérêts en cause trouveraient leur représentation ; cette modification avait été proposée, à la suite des réclamations présentées par le Conseil Général de la Seine.

Elle était motivée, en effet, par l'absence d'un Conseil Départemental des bâtiments civils dans ce département qui ne permettait pas, par conséquent, le libre jeu des dispositions de l'article 4. D'autre part, si l'on tenait compte de la diversité et de la complexité des problèmes que la Commission devrait examiner pour la Ville de Paris et le Département de la Seine, il paraissait indispensable de réserver dans cette Commission, à côté des hygiénistes et des médecins, une place importante aux techniciens et aux spécialistes de tous ordres (architectes, ingénieurs, agents-voyers, juristes, représentants du Commerce et de l'Industrie) ainsi qu'aux représentants des corps élus et aux hauts fonctionnaires de l'Administration. La garantie apportée par cette modification était indéniable. La Commission devait être composée de quatre-vingt-seize membres, c'est-à-dire d'un nombre de membres à peu près égal à celui qui résulterait de l'application de l'article 4 actuel de la loi.

Après avoir ainsi perfectionné ces moyens de contrôle de la loi, il fallait déterminer, d'une façon plus précise, les obligations et les droits de chacun.

En ce qui concernait les obligations, l'article 5 du projet complétait l'article 6 de la loi par une disposition déclarant obligatoires pour les communes les dépenses d'établissement des plans et projets d'aménagement, en énonçant en même temps les sanctions en cas d'inobservation : inscription, imposition et mandatement d'office.

D'un autre côté, au contraire, reprenant sur ce point la proposition de M. Siegfried, le projet fixait les droits des communes et des

particuliers. Il donnait aux communes, ou à défaut au département, pendant le délai plus raisonnable de cinq ans, au lieu de trente ans, comme dans la proposition Siegfried, la possibilité d'exécuter leur projet, sans avoir trop à craindre ainsi des opérations de spéculation qui compliqueraient encore leur situation financière déjà si souvent obérée.

Ce délai, par contre, était également une précieuse garantie pour les propriétaires intéressés, qui recouvraient leur liberté si les circonstances rendaient impossible, pour un temps supérieur au délai, l'exécution du plan d'aménagement et d'extension.

b) *Dispositions sur les lotissements.* — Le projet tendait ici à compléter le principe posé par l'article 8 de la loi. Un nouvel article 11 reproduisait en partie l'article 8 de la loi, mais en modifiant son dernier paragraphe, en conformité avec le premier projet de mars 1922 (c'est-à-dire prévoyant l'adjonction de l'obligation de la délivrance d'alignement à celle du permis de construire).

En vue de protéger les acheteurs ou locataires de terrains contre les abus dont ils sont parfois victimes de la part de certains lotisseurs, l'article 12 subordonnait, à l'approbation des plans d'aménagement, la vente ou la location des terrains compris dans un lotissement ; l'arrêté préfectoral pouvait même exiger que les locations, ventes et constructions n'eussent lieu qu'après la réalisation des travaux d'aménagement et de viabilité.

Pour faciliter le contrôle, le Maire de la commune devait délivrer, à la requête du vendeur ou du bailleur, un certificat de l'accomplissement des formalités, et une mention en était portée sur l'acte, faute de quoi la nullité de l'acte lui-même pourrait être poursuivie.

La première sanction à l'inobservation de ces prescriptions était la possibilité par la commune, ou à son défaut par le département, de réquérir l'expropriation des lotissements dont les terrains seraient mis en vente sans que le plan d'aménagement ait été préalablement instruit et approuvé, ou sans que les travaux prescrits pour l'assainissement et la viabilité aient été exécutés.

C'était là, somme toute, une procédure normale et déjà à la disposition de l'autorité publique. Il fallait envisager quelque chose de plus immédiat et de plus rapide pour arrêter, dès les premiers manquements, les tentatives des lotisseurs.

D'après l'article 15, voici quelles étaient la procédure et les sanctions proposées : Procès-verbal de l'infraction pourrait être dressé par tous les agents ou officiers de police judiciaire requis par le Maire, ou à défaut par un délégué spécial désigné à cet effet par le Préfet (article 85 de la loi municipale).

La commune ou le département ayant la faculté de se porter partie civile, une copie du procès-verbal serait communiquée au Préfet

ou au Maire. Le Tribunal de simple police du lieu du lotissement était compétent pour juger et prononcer :

les peines prévues par l'article 471 du Code Pénal (amende de 1 à 5 francs), (en fait de 3 fr. 25 à 15 fr. 25, le taux principal de l'amende devant, en vertu des lois de 1871, 1873 et de l'article 110 de la loi du 25 juin 1920, être majoré de 22 décimes et demi) ;

la démolition des travaux, en vertu de l'article 161 du Code d'Instruction criminelle, conformément à une jurisprudence constante ;

l'obligation, sous peine d'une astreinte par jour de retard, de dresser les projets et les plans exigés par la loi et de les appliquer après leur approbation régulière.

Ces dispositions, plus précises que celles envisagées dans la proposition de M. Siegfried, avaient, en outre, le mérite d'être pratiques et d'être applicables sans procédure d'exception ; c'était un simple rappel à d'anciennes mesures légales.

Le projet, enfin, n'allait pas jusqu'aux dernières limites du rigorisme atteint avec la proposition Siegfried : tous les intéressés étaient responsables, les uns après les autres, même les plus innocents ; c'est ainsi qu'à défaut de vendeur ou de bailleur, les travaux devaient être exécutés par l'acquéreur et à sa charge ; à défaut de ce dernier, c'était la commune elle-même qui devenait responsable, sauf possibilité pour celle-ci de se retourner au moyen d'une hypothèque légale sur leurs biens contre les véritables responsables.

On préférerait ne pas recourir à toutes ces alternatives ; d'ailleurs l'obligation de présentation du certificat entraînait, avec elle, celle d'exécuter les travaux. La possibilité, pour l'acheteur, de réclamer la nullité du contrat de vente, rejetait toutes les responsabilités sur le vendeur. De plus, ce même vendeur était tenu également responsable des condamnations prononcées.

Les sanctions, ainsi bien concentrées sur une seule personne, semblaient devoir assurer beaucoup plus sûrement l'application des prescriptions légales.

Ce projet, déposé sur le bureau de la Chambre le 7 novembre 1922, allait-il être le dernier ? L'opinion s'émouvait de plus en plus de la situation désastreuse des habitations et des lotissements de la banlieue des grandes villes. Le Conseil Supérieur, aussi bien que les parlementaires et les grands organismes, s'occupant de ces questions urbaines, demandaient des réformes, des compléments à la loi et dans le plus bref délai.

Ainsi s'expliquait cette série de propositions et de projets entre lesquels la Commission de la Chambre avait évidemment à choisir ; aussi fallait-il extraire rapidement de ces différents textes les mesures vraiment utiles et urgentes qu'il était alors nécessaire de voter le plus tôt possible.

Troisième projet. — M. Cornudet, le rapporteur de la loi de 1919,

se chargea, encore cette fois, de ce délicat travail. Le rapport qu'il a rédigé et qui a été distribué le 20 mars 1923, nous donne le dernier état de la question.

Devant examiner, au nom de la Commission, le projet de loi du 7 novembre 1922 et la proposition Siegfried, il les a condensés en un seul texte qui sera soumis au vote de la Chambre.

Le nouveau projet est presque en entier le projet du Gouvernement, qui a d'ailleurs été pris comme base. Le rappel de la législation de février 1902, le délai de cinq ans pour les servitudes, toutes ces prescriptions sont maintenues, ainsi que celles concernant la Commission spéciale à Paris et toutes les règles applicables aux lotissements.

Une seule réserve est faite au sujet de la Commission devant fonctionner dans la Seine, qui, selon l'avis de M. Cornudet, deviendrait par trop importante. Le rapporteur critique, avec juste raison, l'immixtion de délégués directs des ministres au sein de cette Commission départementale. Le Préfet de la Seine et le Préfet de Police sont déjà, semble-t-il, des représentants particulièrement qualifiés du Ministre de l'Intérieur et, étant donné leur pouvoir de désigner un certain nombre des membres de la Commission, il est logique qu'ils fassent appel eux-mêmes aux personnalités et aux fonctionnaires compétents en matière de voirie.

De même, en matière d'hygiène, il peut paraître superflu de nommer des délégués des ministres, attendu qu'il existe déjà, au sein de la Commission, des membres compétents dans la personne des représentants du Conseil d'Hygiène publique et de Salubrité de la Seine.

M. Cornudet propose, également, pour observer une juste proportion, de ramener de trente à vingt, le nombre des membres désignés par le Préfet de la Seine, en raison de leurs fonctions ou de leur compétence.

Il est en effet inutile d'instituer un organisme qui ferait, par son importance et son autorité, double emploi avec la Commission supérieure.

De la proposition de M. Siegfried, M. Cornudet ne retient, somme toute, que les principes qui ont présidé à l'élaboration de ce texte et dont il ne fait seulement mention dans son rapport qu'au moment de l'examen des différents articles.

Certaines prescriptions, semble-t-il, auraient pu trouver grâce et place dans le nouveau projet soumis au vote des Chambres, notamment celles envisageant les créations de Syndicats de propriétaires pour les terrains traversés par les nouveaux alignements, et peut-être même, en raison de la nécessité de réprimer certains abus, les mesures très rigoureuses que comportaient les sanctions préconisées par M. Siegfried.

M. Cornudet a préféré simplifier, pour le moment, de façon à aboutir le plus rapidement possible. Il estime que ces prescriptions,

telles qu'elles sont, avec leurs imperfections et leurs lacunes, sont suffisantes. D'ailleurs, dit-il, le grand levier dans ces sortes de questions si délicates, est surtout l'action personnelle du Maire qui peut s'exercer si utilement en favorisant précisément, et sans qu'il soit besoin que la loi en fasse mention, la création de Syndicats de propriétaires, en démontrant aux propriétaires riverains l'intérêt qu'ils ont à hâter l'ouverture de voies nouvelles, sources de plus-value à leurs propriétés, en faisant comprendre à l'assemblée municipale tout le parti qu'on peut tirer des lois nouvelles sur l'expropriation conditionnelle et sur l'expropriation par zone. Des exemples comme celui de la ville de Nérès l'ont prouvé d'une façon très nette.

Ce qui importe, évidemment, pour sanctionner ces tentatives, c'est le vote le plus prochain par les Chambres de cet *addendum* à la loi du 4 mars 1919. Tous les intéressés le réclament et l'on comprend parfaitement l'insistance de ces réclamations. Mais, sans doute, les intérêts particuliers sont plus forts que l'intérêt général ; une tentative fut faite à la Chambre pour faire adopter le projet sans débats. L'intervention inopinée d'un membre du Parlement vient de renvoyer aux calendes la discussion de cette réforme nécessaire. Jusques à quand, à présent, la fin de ces atermoiements ?

B. — *Utilisation subsidiaire de prescriptions connexes*

En tout état de cause, et sans même recourir à des modifications ou à des adjonctions au texte de la loi du 14 mars, les différentes autorités chargées de l'application de la loi pouvaient-elles avoir recours, non sans intérêt, aux textes connexes déjà en vigueur ?

Le gros obstacle à la mise en œuvre de la loi étant surtout la difficulté pratique de réaliser le plan sur le terrain lui-même, toutes prescriptions ayant en vue de faciliter, d'une façon ou d'une autre, les acquisitions de terrains par les communes, c'est-à-dire de donner à celles-ci toute liberté pour tracer leurs voies nouvelles et aménager leurs groupes d'habitations, pouvaient être, *à priori*, utilisées.

1) Loi du 15 février 1902.

Une des premières lois qui arma l'autorité municipale ou départementale contre les menaces d'insalubrité et contre les abus actuels des lotisseurs, est la loi du 15 février 1902.

Pouvait-on appliquer conjointement ce texte avec celui du 14 mars 1919. Nous en avons parlé déjà, à propos de la ville de Saint-Ouen. L'administration municipale ou préfectorale, a la faculté de poursuivre l'application de l'article 12 de la loi de 1902 relatif aux travaux nécessaires pour mettre en état de salubrité « les immeubles bâtis ou non ».

Mais le lotisseur, qui a vendu le terrain nu, aura eu généralement le soin de se décharger, à l'avance, aux termes de son contrat, de

toutes les obligations concernant l'aménagement et la viabilité future du sol.

Quant à la construction, qu'y édifie son acquéreur, lui-même ne saurait être tenu de mettre en état de salubrité un immeuble dans la construction duquel il n'est pas intervenu. C'est donc, en réalité, sur l'acquéreur seul que porterait toute l'obligation de travaux d'assainissement, aggravée par la sanction de l'interdiction d'habiter.

On voit, tout de suite, les conséquences fâcheuses auxquelles on aboutirait dans des agglomérations où le besoin de l'aménagement et de l'assainissement se fait le plus sentir, dans la banlieue parisienne, par exemple ; ce serait avec les plus grandes difficultés que ces dispositions de la loi sur l'hygiène publique pourraient être strictement appliquées aux occupants des lotissements, devenus propriétaires, étant donné leur situation modeste et l'effort que représente pour eux la construction d'une humble maison.

2) Loi du 22 juillet 1912.

La loi du 22 juillet 1912, relative à l'assainissement des voies privées, paraîtrait devoir, en principe, offrir un moyen d'action plus direct.

En vertu de l'article 2 de cette loi, le Maire, ou à son défaut le Préfet, peut requérir l'exécution des travaux d'assainissement reconnus nécessaires pour l'ensemble de la voie, après avis de la Commission sanitaire.

Mais il faut se rendre compte, tout de suite, qu'en raison du défaut de ressources des intéressés, les communes se verraient souvent obligées de recourir à la faculté qui leur est donnée par l'article 14, de faire des avances aux propriétaires « qui ne pourront faire face aux dépenses d'assainissement ». Et, pour prendre un exemple, dans cette même banlieue parisienne, étant donnée la modicité du budget des communes suburbaines, respectivement encore peu peuplées, qui sont les plus atteintes par les lotissements, et l'importance de la dépense qu'entraîneraient la mise en état de viabilité et l'aménagement de lotissements défectueux, l'action financière de ces agglomérations serait-elle suffisante ?

Le défaut évident de ce texte, qui peut néanmoins servir d'adjuvant à la loi du 14 mars, est de ne pas faire retomber les charges et les obligations sur les véritables responsables, sur les lotisseurs eux-mêmes. La loi du 22 juillet 1912, comme celle de 1902, ne permet d'agir que lorsque le mal est fait. Des mesures, prévenant l'avenir, sembleraient de beaucoup préférables.

3) Loi du 31 octobre 1919.

C'est ainsi que, selon l'avis de M. Cornudet, qui préconise cette méthode dans son dernier rapport sur le projet complémentaire de la loi du 14 mars, les communes auraient le plus grand intérêt à utiliser la loi du 31 octobre 1919, les autorisant à acquérir des terrains

et des domaines ruraux, à les lotir et à les revendre en vue de faciliter l'accession à la petite propriété, des travailleurs et des personnes peu fortunées.

Cette loi est d'ailleurs visée dans le projet soumis actuellement au vote du Parlement qui, dans son article 14, prévoit précisément l'aménagement et la revente, suivant les prescriptions de ce texte, des terrains expropriés par la commune.

Appliquer cette loi, en ce qui concerne les communes suburbaines, c'est d'abord empêcher la spéculation intolérable qui pèse sur les banlieues des grandes villes, c'est ensuite avoir la possibilité de réaliser un plan d'aménagement de lotissements, établi conformément aux meilleures règles de l'hygiène et de la salubrité, et d'harmoniser enfin ces plans de lotissements et de création d'habitations familiales avec le plan d'ensemble d'extension de l'agglomération toute entière. C'est donc là un complément sérieux de la loi du 14 mars, puisqu'elle permet précisément à la commune qui l'emploie, de diminuer un peu le paradoxe de la première loi, demandant à la collectivité l'aménagement des terrains ne lui appartenant pas, et de pouvoir, au contraire, tracer en toute liberté le plan le plus rationnel de toute une zone dont elle a la possession, du moins momentanée.

4) Lois d'expropriation.

Toute une série d'autres textes prévoit non pas l'achat par la personne publique, considérée dans cet acte comme un simple particulier, mais l'achat forcé, l'expropriation. L'application de la loi sur les plans d'aménagement en est plus immédiate, mais plus onéreuse.

a) Tout d'abord, et dans les cas ordinaires, la loi du 14 mars peut être utilement combinée avec celles du 6 novembre 1918 et du 17 juillet 1921 sur l'expropriation publique par zone et conditionnelle. Nous avons déjà insisté sur ce point et nous ne nous y arrêterons plus.

b) En ce qui concerne les régions libérées, d'autres procédés très intéressants pouvaient être utilisés, et avec plus de rapidité peut être.

Les inconvénients de la méthode de l'expropriation normale sont, en effet :

les formalités longues et compliquées ;

la difficulté de prévoir (dans le décret pris en Conseil d'Etat) un mode de revente des lots qui assure à la fois la réinstallation des anciens propriétaires et une opération financière acceptable, sinon avantageuse pour la Municipalité ;

enfin la difficulté de prévoir également pour elle toutes les conséquences budgétaires de l'opération.

Un premier procédé consiste dans l'expropriation des terrains compris dans le plan d'aménagement et frappés d'alignement, puis dans le lotissement des terrains hors lignes, effectués par une association syndicale, suivant les conditions prévues par la loi du

4 mars 1919, sur le remembrement et le lotissement des propriétés foncières dans les régions dévastées par le fait de la guerre, dont nous avons parlé plus haut.

L'association peut, dans ce cas, être habilitée à percevoir le montant des indemnités d'expropriation fixées par le petit jury. Elle répartit alors la masse, constituée par ces indemnités, sous forme de soultes, attribuées aux intéressés en tenant compte de la valeur des lots (loi du 27 novembre 1918, article 2).

Cette procédure, d'une façon générale assez compliquée, très peu utilisée, n'est en effet possible que si l'Assemblée Générale, réunie lors de la constitution de l'association, a accepté l'admission des propriétaires de terrains non compris dans le périmètre de lotissement.

Sans cette précaution, l'attribution et l'échange rationnels des terrains hors lignes sont irréalisables.

De plus cette association risque, si elle ne renferme pas en elle tous les propriétaires de la commune, de compromettre l'avenir même de cette commune ; des motifs nombreux ne manqueraient pas, en effet, de limiter les vues d'aménagement à des groupes partiels de lotissements au dépens d'un projet d'ensemble et conforme à l'intérêt de tous.

Une seconde procédure, découlant de la même loi du 4 mars 1919, permet d'abord la suppression complète de l'expropriation, en se basant sur cette idée que le sol des voies publiques est compris dans le périmètre de lotissements. On utilise alors le concours d'une Commission communale (loi du 4 mars 1919, article 1) qui exécute le lotissement.

L'apport de la Municipalité, considérée ici comme propriétaire, comprendra donc la voirie ancienne et les propriétés communales. Le nouveau lot qui lui est attribué d'office est constitué par la voirie nouvelle et les propriétés communales. Si la valeur du nouveau lot est supérieure à la valeur de l'apport, la Municipalité verse une soulte en argent à la masse des propriétaires dont elle fait partie dans les mêmes conditions qu'un propriétaire privé quelconque.

Cette procédure a le gros avantage d'être extrêmement simple, de supprimer complètement les formalités et les dépenses de l'expropriation, et de faciliter une conception du projet général d'aménagement de la commune, à la fois dans l'intérêt collectif et dans l'intérêt particulier des propriétaires. Elle ne prive d'ailleurs nullement la Municipalité des subventions prévues à l'article 61 de la loi du 17 avril 1919 ; le prix d'acquisition des terrains et bâtiments compris dans les alignements peut être considéré, dans ce cas, comme fixé par entente amiable, aux termes du troisième paragraphe de l'article 61 susvisé, car en droit, il y a absence de recours à la Commission départementale de Reconstitution foncière. Le prix total d'acquisition est égal à la soulte versée par la Municipalité, à titre de compensation

entre la différence de valeur des terrains anciennement occupés et des nouveaux.

L'Etat et le département peuvent de même participer au lotissement, en tant que propriétaires des voies dont ils ont la charge.

D'une façon générale, il faut dire, il est vrai que ces mesures ne sauraient être utilisées que par de petites agglomérations ; car le succès de toutes ces combinaisons, ne pouvant être obtenu que grâce à une sorte d'entente préalable, entre la commune et les autres propriétaires, il est bien évident qu'on ne saurait envisager une telle éventualité que pour un plan d'aménagement de petite importance.

Pour les grandes villes, au contraire, où la méthode, qui s'impose presque, est l'emploi de l'expropriation, les obstacles certains, rencontrés au cours du fonctionnement de cette Commission communale, étaient susceptibles de gêner considérablement la réalisation des plans et des projets, entreprise au moyen de tels procédés.

L'utilisation heureuse d'un texte légal, applicable d'abord seulement à l'Etat, permit à certaines villes de trouver une solution élégante à ces difficultés.

La loi du 17 avril 1919 qui a réglé la reconstitution par l'Etat des régions dévastées, prévoyait dans son article 46, paragraphe 6, le rachat par celui-ci des immeubles endommagés ou détruits. L'Administration, ainsi que certaines collectivités, comprirent vite quel parti avantageux on pouvait tirer de l'application de cette disposition pour l'exécution des travaux publics de reconstitution.

C'est ainsi que le Ministre des Travaux Publics, notamment, l'utilisa très heureusement pour l'exécution des travaux d'amélioration des voies navigables, comme dans les projets de la Compagnie du Nord. On pouvait l'appliquer, non moins avantageusement, pour la réalisation des plans d'alignement.

Au Congrès des Maires des Régions dévastées, tenu à Compiègne en octobre 1920, diverses combinaisons furent envisagées pour remédier à l'insuffisance du droit commun, afin de permettre aux agglomérations détruites de réaliser, dans le minimum de temps, les plans de reconstructions prévus par la loi du 14 mars 1919. Parmi les propositions qui furent faites, celle présentée par la ville de Cambrai fut notamment retenue et, sauf quelques modifications de détail apportées par la Commission des Régions Libérées, les modalités en furent, par la suite, adoptées dans la loi du 27 juillet 1921, dite loi de Cambrai ou loi Garin, du nom de son Maire.

L'économie générale de la loi consiste précisément à étendre aux expropriations, à faire par les communes, la faculté donnée à l'Etat par le paragraphe 6 de l'article 46.

Mais, en raison d'une jurisprudence encore non établie, la loi du 27 juillet 1921 fut d'abord d'une exécution laborieuse. La ville de Cambrai, qui en demanda, la première, l'application pour ses quartiers détruits, rencontra des difficultés dans la rédaction de la conven-

tion à passer entre les Ministres des Régions Libérées, de l'Intérieur et des Finances, d'une part, et elle-même d'autre part. Il fallait également trouver la procédure permettant de transférer à l'Etat les parcelles rachetées qui, se trouvant hors alignement, faisaient obstacle à un lotissement rationnel ou ne s'accordaient pas avec le plan général des travaux.

Allait-on recourir à la procédure ordinaire de l'expropriation jusqu'à la fixation de l'indemnité exclusivement, déclaration d'utilité publique comprise ? C'était revenir aux anciens errements et aux lenteurs administratives du droit commun.

Le Ministre des Régions Libérées, déposant, le 25 novembre 1921, un projet de loi en vue de simplifier les formalités de rachat des terrains de la zone rouge, le Maire de Cambrai demanda que le rachat des immeubles compris dans les nouveaux alignements pût bénéficier des nouvelles dispositions envisagées.

Satisfaction lui fut donnée ; l'article 1^{er} du projet fut modifié et deux articles nouveaux (13 et 14), concernant : l'un l'occupation temporaire et l'autre, la prise de possession d'urgence des terrains nécessaires à la réalisation des nouveaux alignements, complétèrent le texte définitif qui fut promulgué le 20 avril 1922.

Ces mesures permirent ainsi à la ville de Cambrai de venir rapidement à bout de sa tâche. L'arrêté préfectoral, désignant les immeubles à racheter, fut aussitôt déposé à la Mairie, le 1^{er} juillet 1922 ; les Commissions cantonales furent invitées à fixer l'indemnité de rachat et, en septembre 1923, les estimations étaient presque terminées : sept arrêtés de cessibilité avaient été pris pour 836 parcelles cadastrales sur un total de 1.088, et les jugements d'expropriation, transférant à l'Etat les immeubles ainsi rachetés, viennent d'être rendus.

Un projet de contrat collectif est à l'examen du Ministre des Régions Libérées, depuis le mois de juillet 1923 : il permettra de rétrocéder à la ville de Cambrai tous les immeubles ainsi rachetés. Ce sera le dernier acte de cette procédure qui, simple en elle-même, eût, il est vrai, une mise au point difficile, en raison des intérêts considérables des parties en présence : Etat, Ville, tiers intéressés.

Une autre illustration de cette méthode nous est encore fournie, dans le département du Nord également, par la ville de Lille qui l'a utilisée pour la reconstruction de ses quartiers détruits, dans le centre de l'agglomération ; en raison des attermoissements dont nous avons déjà parlé plus haut, on ne se décida pas, pour cette partie de la ville, à demander l'application de la loi de Cambrai qu'en juin 1922.

Mais un sérieux obstacle, surgissant au moment de la rédaction de la convention à passer avec l'Etat, au sujet des indemnités afférentes à l'éviction des fonds de commerce ouverts à nouveau dans ces ruines, vint encore retarder la procédure.

Le Ministère des Régions Libérées ne pouvait, en effet, accepter

de mettre à la charge de l'Etat d'autres dépenses que celles dues en vertu de la loi du 17 avril 1919 et celles prévues sous forme de subvention à l'article 61. Aussi la ville, qui devait en définitive prendre ces dépenses importantes à sa charge, se contenta-t-elle finalement de ne prévoir que les améliorations essentielles. L'accord a été fait et la convention a été signée le 9 juillet 1923.

Nous nous excusons de nous être ainsi étendus sur ces exemples pris parmi ceux que nous fournissent, en ce moment, les villes des régions libérées, dans leurs tentatives si louables de retour à la vie normale et d'aspiration vers le progrès et l'amélioration du bien-être commun. Ils nous montrent toujours, par contre, combien est pénible, même dans cette zone, la plus favorable à l'application de la loi du 14 mars 1919, la réalisation des plans d'aménagement.

TITRE VI

L'avenir de la loi du 14 mars 1919

Nous voici parvenus à la dernière étape de cette étude, celle qui nous permettra, après avoir constaté les imperfections du passé, aussi bien que ses mérites, d'envisager, avec quelque certitude, l'avenir. Quelles devront être, dorénavant, les conditions de succès de la loi du 14 mars. Tout d'abord, souhaitons le vote le plus proche du projet de loi actuellement soumis à la Chambre des Députés. Nous avons assez insisté sur ce que la loi elle-même peut encore avoir de défectueux pour ne pas considérer ce vote comme une vraie nécessité.

A l'heure toute dernière, les affaires traînent et n'aboutissent pas. Sans doute dans les régions dévastées, les villes, obligées par la force même des choses, ont achevé ou sont sur le point d'achever, par des moyens de fortune, leurs plans de reconstruction et d'aménagement. Mais en ce qui concerne les autres villes du reste du territoire, aucune d'elles n'a atteint la période de réalisation (1).

Et pourtant la Commission Supérieure, chargée dans la plupart des cas de guider les villes et d'instruire leurs dossiers, a tenu, depuis le 7 août 1919, date de sa première réunion, de multiples séances. Elle a été appelée à donner son avis sur les questions de principe soulevées par les Préfets, les Sociétés et les diverses Administrations. Elle a examiné les plans qui lui furent soumis, mais ce furent surtout ceux des régions dévastées. En ce moment, le nombre des dossiers et

(1) A titre d'exemple, voici quelle est, au mois de février 1924, la situation des villes soumises à la loi en ce qui concerne le département de la Loire-Inférieure.

A part le plan d'aménagement et d'extension de la ville de La Baule, actuellement soumis à la procédure locale, aucun plan, ni projet, ni programme d'aucune autre agglomération n'est encore au point.

La Ville de Nantes, dont le plan d'aménagement s'étend sur 2.800 hectares et le plan d'extension sur 9.240 hectares, n'a pu, à l'heure actuelle, les établir.

Celui de la Ville de Nazaire ne pourra être achevé que dans le courant de l'année 1924.

Quant aux plans et projets des petites localités balnéaires, ils sont, pour la plupart, encore incomplets ou à peine commencés.

plans soumis à la Commission Supérieure est encore très insuffisant. Si un trop grand nombre de Municipalités n'ont pas encore satisfait aux obligations de la loi, c'est que vraiment elles ne semblent pas avoir bien discerné encore les avantages que celles-ci comportent pour les communes.

Il faut que le nouveau projet qui tient compte, dans une plus large mesure, des intérêts des communes et des particuliers, soit appliqué au plus tôt, pour que les intéressés reprennent confiance dans la tentative de progrès qui leur a été demandé de faire.

Il semble que, dans tous les cas, on aurait pu apporter quelques amendements à tous les textes, de façon à les simplifier le plus possible. Les mesures simples sont vites comprises et n'effrayent personne.

La simplification des textes serait, à notre avis, une aide précieuse à l'application rationnelle de la loi.

« L'abus de la législation », a dit Montesquieu, « est un signe de la décadence d'un peuple ». Nous ne nous arrêterons pas à cette assertion dont la discussion dépasserait de beaucoup l'humble point de vue auquel nous nous plaçons. Néanmoins, cet axiome a été renforcé par les paroles mêmes de M. Hauriou, dans son appréciation de la loi du 14 mars 1919. C'est encore là, déclare-t-il, un triomphe de l'étatisme sur l'individualisme.

Sans nous ranger à ces avis extrêmes, nous nous contenterons de dire que, selon nous, la loi du 14 mars 1919 n'apparaît que comme une complication, parfois superflue, de la législation en vigueur.

Une des preuves de ce que nous avançons est la longueur même de la liste des lois et des mesures réglementaires que nous avons citées et auxquelles doivent avoir plus ou moins recours les intéressés, pour pouvoir appliquer avec plus de sécurité et d'aisance la loi nouvelle sur les plans d'extension.

Une autre preuve réside également dans ce fait que le projet complémentaire de la loi revient, en quelque sorte, sur un des principes essentiels du premier texte, pour arriver en définitive à un état de choses se rapprochant du droit commun : d'après l'article 11 les propriétaires riverains des voies simplement projetées étaient soumis à de lourdes servitudes ; nous avons discuté cette aggravation du régime de la propriété. Il semble que le législateur se soit aperçu de l'atteinte injustifiée qu'il portait à la propriété privée, puisque la Commission de la Chambre demande qu'on limite à un délai assez court cette période d'interdiction. C'est donc un recul et une tentative, comme nous le disions, de retour au droit commun.

Sans vouloir prétendre que point n'était besoin de créer une nouvelle législation en la matière et qu'on aurait pu se contenter d'une utilisation intelligente des anciens textes, il semble indispensable de replacer ces mesures, comme l'ont tenté surtout et d'une façon plus explicite les auteurs des différents projets et propositions complémentaires, dans le cadre des anciennes lois sur la voirie. C'est ainsi

qu'on devrait, à notre avis, envisager la loi du 14 mars 1919 comme une simple application de la loi de 1841 et surtout de celles du 6 novembre 1918 et du 17 juillet 1921 sur l'expropriation publique. (1). Il nous apparaît difficile, pour ne pas dire impossible, d'imposer à des particuliers, à des groupements de particuliers, l'application des règles strictes de l'hygiène, de la salubrité et surtout de l'esthétique, dans l'état actuel des mœurs et dans les conditions difficiles de l'existence présente. Autre chose est au contraire l'obligation, pour des entrepreneurs et les particuliers, de subir ces lois sur des terrains appartenant à la personne publique.

Aussi, pour pouvoir faire accepter et appliquer ces règles, il est préférable, à notre avis, de les imposer comme un propriétaire impose à son locataire les conditions du bail ; si ce dernier les accepte, le contrat qui intervient est une garantie de leur exécution ; s'il n'y a pas acceptation, rien n'est alors conclu, le propriétaire devient libre ; il garde la chance de voir accepter les clauses par d'autres personnes, mais il reste maître de l'heure.

Dans la question des plans d'aménagement, des lotissements, c'est un peu la même situation. Il y a un gros intérêt à ce que la personne publique soit le propriétaire. Or, comme le moyen d'être propriétaire, là où elle désire le devenir, c'est presque toujours l'emploi de l'expropriation, il semblerait expédient qu'on en fit mention, autrement que par un rappel vague à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il y aurait avantage à mettre au courant les communes, ainsi que les particuliers, sur les nouvelles modalités créées par les lois de 1918 et de 1921 qui sauvegardent précisément, à la fois, les droits des communes et les droits des particuliers.

Il faut, en effet, éviter que la Commune, ou le Département à son défaut, soit obligé de payer, aux riverains de la voie projetée, une

(1) Nous disons, surtout, car l'expropriation publique, telle qu'elle était envisagée par la loi de 1841 pouvait être considérée, dans un certain sens comme une des causes principales de la plus value des propriétés immobilières et comme telle défavorable aux tentatives mêmes d'aménagement opérées par les villes. Dans son savant ouvrage sur l'Expropriation et le prix des terrains, à Paris, de 1800 à 1900, M. Maurice Halbwachs a montré quelle était l'influence de l'expropriation sur les prix des terrains et établi les rapports très nets existant entre le mouvement des expropriations et celui des prix. L'expropriation par zone diminue considérablement ce danger.

Cependant, il est certain que, d'une façon générale, l'extension, par expropriation seulement, ferait monter le prix des terrains, de telle sorte qu'aucun budget municipal n'y résisterait ; elle aurait, en outre, de graves répercussions et sur le prix des maisons et sur celui des loyers. C'est pourquoi il ne saurait trop être conseillé aux municipalités d'adopter, dès qu'elles le peuvent, une politique foncière, judicieusement appropriée à leurs disponibilités financières et aux conditions du moment et du lieu, et comportant, en plus de l'utilisation de l'expropriation par zone, l'emploi de procédés d'achat et de cession de terrain, à l'amiable, et au titre de simples particuliers.

indemnité très supérieure à la valeur des immeubles, au moment de l'approbation du plan. Le Maire ou le Préfet, nous l'avons vu, n'aurait qu'à faire consigner, ainsi qu'il est procédé par l'Administration de l'Enregistrement, les prix obtenus dans les ventes et adjudications récentes pour des immeubles similaires et voisins, et constituer ainsi un barème qu'ils utiliseraient au besoin.

Mais, en fait, le moyen, souvent le plus simple, parce que tout préparé, de résoudre ce problème délicat, serait l'emploi de l'expropriation par zone et de l'expropriation conditionnelle trop peu connues encore et trop peu appliquées. Elles permettraient, en effet, d'acquérir de suite les terrains, tels qu'ils sont avec leurs imperfections, d'en faire des lots convenables, appropriés aux utilisations modernes, et de les revendre, par conséquent, avec des bénéfices qui diminueraient le coût de la voie projetée. Rien n'empêcherait d'ailleurs la commune ou le département de profiter de cette opération pour réserver les emplacements nécessaires pour les édifices publics.

L'application de l'expropriation par zone et de l'expropriation conditionnelle devrait donc être prévue en toutes lettres dans la loi et notamment dans le projet voulant la compléter.

C'est ainsi également que le rappel des sanctions prévues dans les différents textes sur la voirie est nécessaire pour que l'application de la loi sur les plans d'aménagement n'en souffre pas, faute d'avoir envisagé des sanctions spéciales.

Le projet actuellement soumis au vote du Parlement fait heureusement mention des sanctions prévues dans les anciens textes. Le rattachement aux textes en vigueur, dont le nouveau n'est en quelque sorte que la continuation, orientée vers l'intérêt mieux compris du progrès social, est absolument indispensable, si l'on ne veut pas faire de cette loi sur les plans d'aménagement, une mesure exceptionnelle qui fera peur aux Municipalités et aux particuliers.

Ce rattachement a donc été compris. Mais, à notre avis, il semble qu'il eût pu s'effectuer d'une façon beaucoup plus persuasive.

La loi, en effet, par sa présentation même, a pu apparaître aux intéressés, soit comme une aggravation brutale de leurs obligations, de leurs charges financières pour les communes, de leurs servitudes pour les propriétaires ; soit, au contraire, comme un panacée capable de permettre aux Municipalités de transformer rapidement les villes inesthétiques et malsaines, en cités resplendissantes de beauté et de propreté. Dans l'un et l'autre cas, ces opinions excessives ont plutôt desservi l'application de la loi. Il y eut ici de la passivité et de l'indolence vis-à-vis des prescriptions ; là, au contraire, des conceptions beaucoup trop grandioses pour la situation réelle de l'agglomération, d'où bien des heurts, des atermoiements, des espoirs déçus et des rancunes.

Peut-être trouvera-t-on le tableau poussé trop au noir. Il correspond, néanmoins, à l'état actuel des choses, mais il n'y a aussi aucun

doute que la situation n'aille s'améliorant de jour en jour. Le projet qui, demain sera voté, constituera certainement le levier qui provoquera la remise en marche de la loi ; telle qu'elle est, celle-ci sera désormais suffisamment armée pour son application.

A notre avis, il ne faut donc plus tant chercher à modifier le texte lui-même qu'à créer pour son interprétation une jurisprudence qui sera le véritable liniment qui en facilitera la mise en œuvre.

C'est alors que les circulaires ministérielles, qui doivent précisément créer et établir cette jurisprudence, pourront rappeler souvent aux Maires les possibilités qui leur sont accordées, et par l'expropriation par zone et par l'expropriation conditionnelle et de les renseigner sur les initiatives qu'ils pourront prendre pour leur commune et sur les responsabilités et les charges qui leur incomberont.

Il serait bon également d'adopter, comme procédure régulière d'homologation des plans d'aménagement, — étant donné, comme nous l'avons dit, que surtout les grosses agglomérations ont l'intérêt le plus immédiat à obéir à la loi, — celle de l'étude sommaire. Pour les très grandes villes, précisément, elle aurait l'avantage de réduire le temps mort nécessité par la mise au point du plan d'aménagement d'ensemble, grâce à une méthode plus rationnelle et plus méthodique. La Municipalité dirait, sans entrer dans aucun détail, ce qu'elle a l'intention de faire ; l'autorité administrative et les techniciens seraient à même de voir tout de suite si le chemin envisagé devrait être la bonne ou la mauvaise route pour cette commune. Une fois dûment conseillée et engagée sur la bonne, elle pourrait se permettre toutes les conceptions possibles, sans crainte d'aléa, puisqu'elles correspondraient avec le développement futur de son agglomération.

En fait, cette procédure a déjà été appliquée dans certains cas, malgré la loi elle-même, peut-on dire. Mais, à côté de ces exceptions, et pour de grosses agglomérations, on a voulu tout prévoir, tout établir, et en une seule fois ; aussi les plans de ces cités ne sont-ils pas encore précisément au point pour pouvoir être soumis aux Commissions départementales, à plus forte raison à la Commission Supérieure. Elles risquent d'ailleurs de voir leurs projets, en opposition totale, dans leur conception même, avec les idées de cette dernière Commission. D'où une perte de temps encore appréciable pour dissiper certains malentendus et pour une mise au point par conséquent laborieuse.

De toute façon, l'absence d'homologation d'une étude sommaire de l'ensemble du projet empêchera de commencer immédiatement certains travaux nécessaires : redressement de voies, améliorations réclamées par l'hygiène, absolument indispensables et urgents, qui seront ainsi remis *sine die*.

Cette question des mesures d'aménagement immédiats nous amène à demander également l'application, pour tout le territoire, de la procédure utilisée avec un certain succès dans les régions dévastées,

de l'ordre d'urgence des travaux. Les Municipalités pourraient établir, en raison des conditions particulières de temps et de lieu et aussi bien de leurs disponibilités financières, un ordre de priorité des travaux pendant une période limitée à cinq ans au moins, par exemple.

Cette modalité pourrait très bien s'entendre dans le cadre même de la loi et ne serait, somme toute, qu'une mesure d'application mieux adaptée aux conditions du moment.

Le plan d'aménagement et d'extension serait exécuté, soumis à l'examen des différentes Commissions pour tout son ensemble, ainsi que le prescrit la loi. Mais, pour éviter les abus de la spéculation et la contradiction entre les décisions nombreuses qui seraient prises au cours des demandes d'alignement, les communes devraient simplement, après avoir évalué leurs ressources normales et, au besoin, celles qu'elles pourraient attendre d'un emprunt, s'efforcer de les appliquer aux travaux dont la réalisation s'impose d'abord.

Aussi, rien n'empêcherait les Municipalités de prévoir, sur le plan, des zones d'aménagement et d'extension distinctes, suivant l'ordre d'urgence de tels ou tels travaux et en limitant l'étendue de ces opérations, à la possibilité de les exécuter dans ce délai de cinq années.

Les avantages de ce procédé seraient les suivants :

1) Pour les Municipalités : il les obligerait à procéder à l'économie rationnelle des aménagements, suivant le temps qui doit y être consacré et surtout suivant les crédits dont elles pourraient disposer pour leur achèvement.

L'aménagement et l'extension de l'agglomération se feraient donc, alors, suivant la progression répondant le mieux aux besoins et aux possibilités successives de la commune. Ils s'exécuteraient donc sans heurt et indépendamment des compétitions et des intérêts particuliers qui amèneraient forcément au contraire un ordre de travaux absolument chaotique.

2) Pour les propriétaires intéressés : ils se rendraient mieux compte de leurs obligations et de leurs charges. Tout d'abord, au lieu de laisser planer l'incertitude sur l'ensemble des propriétés de la commune, la publication de telle zone dont les travaux devraient être achevés au bout de 1 an, 2 ans, 5 ans, suivant le cas, libérerait des soucis de l'expropriation inopinée ceux qui se trouveraient en dehors de cette zone.

Etant donné le très court délai pendant lequel pourraient avoir lieu ces publications successives, puisqu'aux termes de l'article 5 du projet, la commune, et à son défaut le département, doivent s'engager à exécuter les travaux avant moins de cinq ans, les spéculations seraient réduites à leur minimum.

Mais, à ce propos, qu'on veuille bien nous permettre d'ouvrir une parenthèse : à notre avis, cet article 5 ne répond pas encore complètement aux exigences de la réalité. Vouloir que dans une période de cinq ans après la publication de l'acte, portant déclaration d'utilité publique du plan d'aménagement tout entier, les communes, ou à leur défaut les départements, s'engagent, faute de voir leur projet non observé, à exécuter tous les travaux prévus au plan et au programme, c'est trop demander, à notre avis, à ces collectivités.

Le délai, au contraire, de 30 ans réclamé par M. Siegfried est vraiment trop étendu. Le moyen terme qui serait l'adoption pure et simple de la procédure que nous préconisons paraît plus rationnel. Le plan dans son ensemble serait adopté par le décret même portant déclaration d'utilité publique. Les municipalités, après avoir procédé à cet établissement de zones de travaux par ordre d'urgence, publieraient alors précisément le plan et le programme de la zone dont l'aménagement devrait être effectué le premier. Pour ces travaux un délai de cinq années, par exemple, courrait. La commune pourrait donc prévoir progressivement l'application de son programme sans grever lourdement et en une seule fois son budget.

L'ordre de priorité de ces zones de travaux, ainsi qu'il l'a été demandé très souvent par les services compétents de la Préfecture de la Seine ne serait pas publié. Il serait à craindre, cependant, que le secret ne fût bientôt celui de « polichinelle », et que le délai prévu pour l'application totale du plan, augmentant de plus en plus avec le nombre de périodes envisagées pour chaque zone, les spéculateurs puissent compromettre l'avenir même de l'aménagement et imposer à la commune, en cas d'expropriation, des conditions draconiennes ou très différentes les unes des autres, en raison de la liberté accordée aux propriétaires de zones non encore publiées.

A cela nous répondrons qu'avec le délai unique de 5 années autorisé pour l'ensemble du programme d'aménagement et d'extension, celui-ci paraît encore beaucoup plus compromis si l'on envisage des villes de l'importance de Bordeaux, de Marseille ou de Nantes, où les travaux doivent s'échelonner sur une période de trente ou quarante ans. Le résultat serait, il faudrait le craindre, d'obliger les villes à renoncer à ces travaux, et les départements, le plus souvent peu disposés à seconder les villes elles-mêmes, à se désister également, laissant les propriétaires et les entrepreneurs libres de procéder à des lotissements extravagants.

Une légère modification au projet de loi actuellement soumis au vote du Parlement, nous semblerait donc assez utile et répondre assez aux possibilités financières actuelles des communes.

Mais au fond, croyons-nous, ce n'est pas à ce projet là surtout qu'il faudrait apporter des modifications. Ceux que, chaque jour, on pourra préconiser ne vaudront rien s'ils ne s'accompagnent pas d'une

modification de ce que nous avons appelé, au commencement de cette étude, les conditions externes à la loi : changement dans la situation économique, changement surtout dans la façon d'être des choses et des gens, et par gens, il faut entendre aussi bien les collectivités publiques et privées que les simples particuliers. Il faut surtout créer un courant d'opinion.

Il est certain qu'à l'heure actuelle beaucoup de municipalités font preuve de la plus grande indolence ; les unes n'ont pas encore compris complètement les avantages que la loi apportera à leur développement et à leur vie elle-même — les autres, qui se plaignent de retards apportés à l'examen de leur dossier, négligent, en fait, de répondre aux demandes réitérées de renseignements et d'explications qui leur sont adressées par les rapporteurs auprès des Commissions et rendent ainsi impossibles, les solutions rapides qu'elles réclament.

Ce courant d'opinion, comment le créer auprès des intéressés ? Il semble, comme l'a déclaré M. Cornudet, qu'il faille d'abord avoir confiance pour réaliser une application complète et féconde de la loi, en l'action personnelle des municipalités ainsi que l'a prouvé l'exemple de la ville de Nérès.

Pour les communes, les textes législatifs, même les plus proches de la perfection, ne pourront jamais remplacer l'activité propre du maire, qui, par son influence, son autorité morale, ses initiatives, doit être le véritable animateur, surtout lorsqu'il s'agit de prévoir et de préparer l'avenir meilleur de la collectivité.

Il doit avoir une équitable compréhension des intérêts particuliers et de l'intérêt général et, s'il en est ainsi, il sera l'arbitre naturel et indiscuté. Mais pour ces opérations, souvent de très grandes envergures, il faut bien avouer que la brièveté de son mandat électif viendra s'opposer souvent à cette continuité, sans laquelle, il est difficile, sinon presque impossible, de réaliser des programmes, qui gagnent à être exécutés par les hommes qui les ont conçus.

Les municipalités sont donc véritablement, le maire à leur tête, les réels artisans de l'aménagement des villes ; la loi, qui leur donne la possibilité d'agir, ne leur donne effectivement que cela seulement. Elles doivent donc chercher surtout en dehors des textes et des règlements des moyens qui les aideront à les appliquer.

C'est dans ce sens que doivent principalement porter les efforts futurs des Maires, qui veulent être de véritables urbanistes. A notre avis, ils devront tendre à trois fins principales :

A). — Tout d'abord s'efforcer d'opposer à la collectivité publique, non des particuliers divisés par leurs intérêts, mais une collectivité de particuliers, avec laquelle les ententes seront plus faciles, c'est-à-dire favoriser la formation des syndicats de propriétaires ;

B). — Ensuite, favoriser aussi le crédit aux communes pour la réalisation même de leurs programmes. Dans les conditions économiques actuelles, l'argent vient avant même les bonnes volontés ;

C). — Ces deux conditions étant réalisées, ou devant se réaliser, les communes pourront alors adopter une nouvelle ligne de conduite qui sera, d'ailleurs, la conséquence logique de tout cet ensemble de mesures, en vue de l'aménagement des villes, c'est-à-dire avoir une politique foncière. Ce dernier point de vue, capital à nos yeux, devra surtout retenir notre attention.

A). — *Favoriser la création des Syndicats de Propriétaires*

Nous l'avons déjà dit et nous ne saurions assez le répéter, un des principaux obstacles à l'application de la loi du 14 mars 1919 est la résistance rencontrée par les communes de la part des intérêts trop divisés, trop particuliers des différents propriétaires. Les sanctions ne pouvant avoir que difficilement un effet, la loi risque ainsi souvent de rester lettre morte.

Chercher à grouper ces différents propriétaires dans un seul Syndicat, leur faire ainsi comprendre tout d'abord l'identité de leurs intérêts, c'est-à-dire avoir des propriétés bien desservies, bien aménagées, c'est réduire considérablement cet obstacle. Cette réunion des intérêts sous l'égide d'un Syndicat unique sera, en effet, doublement favorable pour la commune ; tout d'abord, elle se trouvera en face d'une seule personne au lieu de multiples particuliers jaloux de leurs droits ; les difficultés, s'il peut en naître, seront très diminuées entre deux seuls interlocuteurs. Il sera de plus beaucoup plus facile à la personne publique de convaincre de l'utilité et de la nécessité même des plans d'aménagement, d'un programme honnête de lotissement, un groupement dans lequel les individualités auront abdiqué une partie de leurs appétits pour y accéder.

D'une façon plus générale, quand il s'agira de faire les plans nouveaux, comme les superficies des propriétés ne seront pas égales ou auront des formes souvent différentes, il sera utile de fusionner pour ainsi dire ces différentes propriétés et de les diviser ensuite d'une façon plus logique.

Aussi, peut-on se saisir de la loi sur les Associations syndicales, pour procéder, précisément, à une répartition plus rationnelle des terrains.

Il arrive trop souvent qu'un propriétaire ayant des terrains informes veut absolument les garder tels quels sous prétexte d'obéir ainsi à des traditions familiales ; c'est un sentiment intéressant, sans doute, mais qui doit se courber devant l'intérêt général. L'Association syndicale peut s'interposer alors, servir de juge, et faire passer en seconde ligne l'intérêt particulier.

M. Siegfried avait très bien compris le parti que l'on pouvait tirer de la formation de ces Associations, de ces Syndicats de propriétaires, et tout un article, l'article 14, de sa proposition, en prévoyait explicitement la création pour le remboursement et le lotissement rationnel des terrains touchés par les alignements.

Le projet du Gouvernement en fait également mention, mais simplement dans la liste énonciative des personnes qui sont obligées de se soumettre aux prescriptions des lotissements.

Sur ce point particulier, il faut donc avoir confiance en l'initiative intelligente et en l'activité personnelle des Maires et des Municipalités et souhaiter que cet espoir ne soit pas trompé.

B.. — *Favoriser le crédit aux Communes pour la réalisation des Plans*

L'application de la loi du 14 mars entraîne de lourdes dépenses pour les collectivités, les communes et les départements; la mise en œuvre, en effet, de tout un programme d'aménagement, implique pour eux de grandes dépenses financières, dont le montant dépasse de beaucoup le chiffre de leurs ressources normales. Il faut donc que les communes, surtout, qui doivent poursuivre elles-mêmes, directement, leur œuvre d'aménagement et d'extension, trouvent assez facilement les sommes nécessaires à son achèvement. Favoriser le crédit à ces collectivités, ce sera donc contribuer, d'une façon très sensible à faciliter l'application de la loi.

A l'heure actuelle, un certain nombre de mesures réglementaires envisagent la possibilité de prêts aux collectivités pour des travaux de cette nature.

Ce sont, d'abord, les différents textes consacrés aux offices publics, sociétés et fondations d'habitations ou aux groupements d'habitations à bon marché, et aux sociétés de crédit immobilier. La loi du 10 avril 1908, dite loi « Ribot », pour les sociétés de crédit immobilier et celle du 25 juin 1921 pour les offices ou sociétés d'habitations à bon marché, autorise des prêts par l'Etat, par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations, sur les fonds des Caisses d'Epargne et de la Caisse nationale des Retraites ouvrières. Les communes qui, grâce à la création d'offices municipaux, par exemple, d'habitations à bon marché, recevront ces prêts, pourront trouver ainsi une aide utile dans ces prescriptions. Elles sont, d'ailleurs, toujours libres de contracter des emprunts auprès du Crédit Foncier sous la forme ordinaire et consacrée. De plus, les Sociétés de crédit immobilier peuvent consentir des prêts pour la construction et l'aménagement de groupement d'habitations à bon marché.

Dans les Régions libérées, où les nécessités du moment poussaient les municipalités à entrer immédiatement dans la voie des réalisations, des dispositions financières spéciales sont intervenues, comme corol-

lares, d'ailleurs, de la participation même de l'Etat sous la forme des indemnités pour dommages de guerre.

Dans l'article 48 de la loi du 17 avril 1919, l'Etat se réservait le droit de payer les indemnités de dommages de guerre soit directement, soit par l'intermédiaire d'établissements financiers. Les services de la Trésorerie étant déjà suffisamment surchargés par les besognes courantes, on jugea préférable de confier à un organisme nouveau la charge d'effectuer ces paiements de dommages de guerre.

Cet établissement, qui a pris le nom de Crédit national, est constitué en Société anonyme par actions. En vertu d'une convention avec le Ministre des Finances passée le 7 juillet 1919, il s'est engagé, notamment, pour le compte de l'Etat : à verser aux ayants-droit les indemnités allouées en vertu de la loi, et à consentir toutes les avances prévues par l'article 5 (pour la reconstruction des immeubles détruits).

Il pourra, en outre, consentir, sous sa responsabilité, et jusqu'à concurrence d'un certain chiffre, des avances d'une durée de 3 à 10 ans en vue de la reconstruction.

Des emprunts, au nom des différentes villes, ont été négociés également par le Crédit National, en vue de leur relèvement et de leur aménagement.

D'ailleurs, à côté de cette institution, des lois du 31 décembre 1920 et du 14 mars 1921 autorisèrent les départements et les communes à grouper leurs habitants sinistrés, à passer avec le ministère des Finances des conventions de paiement par annuités pour le montant des dommages ainsi représentés et à contracter pour le compte des groupements constitués, des emprunts gagés sur les annuités de l'Etat.

Quelquefois même (par exemple dans le département du Nord), l'autorisation de l'émission de l'emprunt fut donnée avant la constitution du groupement même des sinistrés et l'émission confiée à des établissements financiers privés. Ces opérations effectuées avec un certain succès, contribuèrent ainsi à la remise en état des territoires dévastés et, en particulier, à celle des villes.

Mais ce sont là, vraiment, des moyens d'exception destinés à devenir caducs dans quelques années. A notre avis, étant donné que la question des plans d'aménagement et d'extension doit surtout être envisagée comme une opération de prévisions, comme l'élaboration d'un programme d'acquisitions et de revente de terrains, par expropriation ou par l'achat à l'amiable, elle implique forcément de grands moyens financiers.

Cette considération des plus importantes, si elle est envisagée pour de grandes villes comme Paris, Lyon, Bordeaux, etc..., peut conduire à une solution toute moderne, qui a, d'ailleurs, été employée avec quelque succès, à Paris.

Dans les énormes agglomérations, si la nécessité des plans d'aménagement et d'extension est évidente, les opérations ne peuvent en

être effectuées que grâce à une méthode éminemment pratique et presque commerciale. Aussi, en plus de l'obligation de disposer de capitaux considérables, il est nécessaire de trouver des moyens d'exécution rapides et d'obtenir une gestion aussi peu administrative que possible.

Pour ces grandes villes, la première des conditions peut être remplie grâce à un emprunt. Mais il faut considérer à ce sujet l'état actuel du marché, les moyens même de crédit dont peuvent disposer ces villes, et qui précisément ne sont pas considérables; d'ailleurs, un emprunt, de l'envergure de celui qu'il conviendrait d'envisager, risque fort de n'être pas immédiatement réalisable. De plus, en vue des achats de terrains, les règles administratives sont peut-être d'une application trop paresseuse et trop peu souple dans les négociations des opérations foncières. C'est pourquoi, la solution que la ville de Paris a adoptée pour l'acquisition des terrains nécessaires au port de Paris semble devoir être généralisée : c'est l'utilisation du concours d'un intermédiaire, d'une Société, en permettant ainsi la collaboration de la commune et de l'initiative privée (1).

L'exemple, d'ailleurs, nous en est fournie par la Belgique qui, par une loi du 11 octobre 1919, a créé une Société nationale des habitations et logements à bon marché : celle-ci, basée sur cette collaboration de l'Etat, des provinces, des communes et des capitaux privés, a pour objet l'achat, la construction, l'amélioration, la vente et la location d'habitations à bon marché et également l'achat de terrains destinés à être aménagés ou à être revendus en vue de la construction de ces habitations. Cette formule nous paraît devoir être celle de l'avenir.

Le point de vue financier de la loi, si désagréable en ce moment pour la plupart des grandes villes, pourrait devenir ainsi beaucoup plus séduisant. Mais il est évident qu'une telle méthode ne convient que pour les très grandes villes, celles dont la population dépasse le chiffre de 100.000 habitants, mais qui, justement, en raison de l'importance de l'agglomération, doivent envisager les mesures les plus rationnelles pour assurer l'avenir heureux de la cité.

Quelles pourraient être les modalités auxquelles serait soumise la création de cette Société : la réalisation des opérations foncières (achats de terrains, travaux d'aménagement, lotissements, etc...) serait assumée par une Société à durée limitée, placée sous le contrôle étroit de la municipalité et qui subornerait son fonctionnement aux exigences des plans d'aménagement et d'extension. Son capital-action serait constitué par des souscriptions individuelles et par la subvention de la commune.

(1) Cette participation des capitaux privés a été préconisée par M. Latour, rapporteur du budget auprès du Conseil Général de la Seine, dans son exposé sur la situation financière de 1922, auquel nous empruntons d'ailleurs certaines modalités envisagées pour cette participation.

Elle émettrait elle-même, avec l'autorisation de la ville, des obligations pour un capital déterminé par les besoins de la Société, et la ville garantirait l'intérêt et l'amortissement de ces obligations. Suivant les principes administratifs adoptés en matière de garantie d'intérêts, il serait prélevé sur les bénéfices réalisés sur le lotissement des terrains, en vue de la constitution de la réserve légale et des sommes nécessaires pour payer (aux actions libérées en espèces) un certain dividende, une première part en remboursement des avances faites par la commune au titre de la garantie d'intérêt et de l'amortissement des obligations. En cas de remboursement complet à la commune de son compte d'avances pour garanties, l'excédent serait réparti, suivant certaines proportions, entre la ville et les possesseurs d'actions. Enfin, la ville procéderait, et ce serait là la phase dernière, aux expropriations nécessaires, en utilisant la procédure de l'expropriation par zone, et, à la dissolution de la Société, l'actif net, après remboursement, s'il y avait lieu, aux actions libérées en espèces du montant de leur capital libéré, mais non amorti, serait réparti entre la ville et la Société.

Cette méthode, nous le répétons, ne saurait convenir que pour une très grande ville, dont l'importance du programme d'aménagement et des dépenses à prévoir, justifierait l'emploi d'un procédé aussi réaliste. Pour de moindres agglomérations, l'utilisation d'une Société intermédiaire risquerait de créer de lourdes responsabilités à la commune par suite, le plus souvent, du mauvais fonctionnement de Société à vues trop courtes et trop restreintes.

Néanmoins, on pourrait, sans être taxé d'imprudence, conseiller la création d'un tel intermédiaire pour un département qui comprendrait sur son territoire plusieurs villes soumises à la loi. Nous ne serions pas, quant à nous, partisans de la formation d'une Société nationale comme en Belgique ; car la France est réellement un trop grand pays pour se permettre une telle organisation qui aboutirait, presque, en définitive, à l'adoption pour toute la France, du régime d'exception applicable aux Régions dévastées.

C. — La politique foncière des villes

Ayant ainsi facilité la tâche de la commune, en simplifiant les tractations préliminaires à la réalisation de son plan d'aménagement par la formation de Syndicats de propriétaires et en organisant son crédit, les municipalités devront ensuite, si elles comprennent vraiment le sens et la portée de la loi du 14 mars 1919, pratiquer le plus largement possible une politique foncière. C'est par là qu'elle trouvera les moyens de réaliser logiquement et rationnellement son programme d'extension et l'aménagement.

Qu'est-ce donc qu'avoir pour une collectivité, ville ou département, une politique foncière ? Elle consiste essentiellement à se rendre

acquéreur de vastes étendues de terrains dans les quartiers non encore bâtis et à prévoir sur ces territoires l'aménagement en raison de l'extension de la ville.

Cette politique, appliquée dans une agglomération où l'on peut envisager une augmentation plus ou moins rapide de la valeur du sol, présente des avantages à la fois financiers, économiques et aussi sociaux. Elle favorise l'exécution des plans d'aménagement et d'extension; la ville, propriétaire d'un territoire à urbaniser, n'a plus à craindre les manœuvres des spéculateurs, le tracé des voies à ouvrir ne peut plus rencontrer de difficultés résultant des limites mêmes des propriétés; la ville est maîtresse d'imposer aux acquéreurs des terrains à lotir telles servitudes qui lui paraîtront le mieux convenir et de réserver des espaces vides et des terrains boisés. Enfin, pouvant adopter, comme complément à la politique foncière, une politique de construction, elle peut envisager avec plus de certitude la résolution du problème pénible du logement.

Beaucoup de pays nous ont déjà donné l'exemple d'une telle politique. Sans doute, il ne faudrait pas confondre avec la politique foncière proprement dite, les acquisitions de terrains faites par bien des villes, notamment en Angleterre, et dans le but unique de combattre la crise du logement. Mais il est certain que c'est là un commencement de politique foncière, qui a été consacrée, d'ailleurs, par la loi anglaise du 31 juillet 1919.

Cette nouvelle tendance se reflète également dans la législation de la Suisse et de l'Autriche et des différents Etats des Etats-Unis d'Amérique. Cependant on doit reconnaître que l'Allemagne a été et est depuis longtemps le pays de la « Boden Politik ». Sans vouloir faire preuve ainsi de sentiments dénotant un manque total de patriotisme, il est, dans tous les cas, intéressant, en fait, de connaître les phases et les résultats de cette politique, sur laquelle l'étude, que M. Latour a consacrée à la politique foncière, donne de si précieux détails.

D'après M. Latour, les causes en sont multiples; il faut les chercher avant tout dans le désir des luttes contre une spéculation effrénée et dans la recherche de ressources pécuniaires; on ne doit pas oublier non plus que l'Allemagne est un pays où l'urbanisme s'est le plus développé au cours du dernier quart de siècle; les municipalités ont vu dans la « Boden Politik » un moyen commode de réaliser leurs plans d'extension; enfin un facteur important a été l'influence de la doctrine économique officielle en Allemagne, du socialisme de chaire, influence qui s'est manifestée par des encouragements du pouvoir central.

Une revue allemande citée par M. Latour, la « Zeitschrift Für Kommunal Wirtschaft und Kommunal Politik » (10 mai 1921), donne les conditions, souvent réalisées dans de nombreuses villes allemandes, d'une bonne organisation de la politique foncière communale : une administration coordonnant toutes les opérations relatives au dévelop-

pement urbain, aux constructions, aux « Kolonies ». Quant aux achats et préparations de terrains, aux moyens financiers pour les constructions, à l'organisation matérielle des lotissements, toutes ces questions doivent être soumises à une direction unique, pour éviter les pertes de temps, de forces et d'argent. Enfin, trois principes doivent recevoir une constante application dans cette politique urbaine : rapidité, économie, sentiment de la responsabilité sociale.

C'est en s'inspirant de ces idées que maintes villes allemandes surveillent, avec une scrupuleuse attention, l'acquisition des terrains de moyenne importance dans toutes les régions de la périphérie pour contrecarrer les tendances égoïstes des propriétaires et des spéculateurs; ainsi sont constituées, petit à petit, des réserves de terrains qui s'augmentent sans cesse. La ville de Rüstingen s'était en 1918, rendue propriétaire des 18,7 % de son territoire, alors qu'en 1902, elle n'en possédait que 2,4 %. Cet effort lui permit par la suite d'adopter, grâce à la superficie dont elle disposait, tout un programme de construction de petites maisons beaucoup plus saines que les énormes bâtisses à locataires du siècle dernier.

Différents procédés sont employés pour arriver à l'application de cette politique foncière et l'un des plus originaux est certainement celui des « Kolonies » : les communes s'assurent la collaboration d'industries grandes ou moyennes et aménagent aux abords de l'agglomération des terrains reliés à un fleuve, un canal, un port, une grande voie ferrée, par une ligne de raccordement; on y attire des industries de toutes catégories auxquelles on offre, avec des facilités, les emplacements dont elles ont besoin; elles s'établissent, se développent mieux ainsi au large, attirent à leur tour des ouvriers et la colonie se crée sur les bases et d'après les plans prévus; quant à la localité qui a fait les premières dépenses d'achat et d'aménagement, elle peut rentrer dans ses débours en percevant des annuités ou même le produit des plus values qui s'y développent.

Cette politique de colonies suburbaines est liée, d'ailleurs, en Allemagne, étroitement à la question des transports en commun. A Berlin, on peut dire que ce sont les lignes de tramways suburbains qui ont donné naissance aux Siedlungen.

A un autre point de vue, la plus value conférée aux terrains par les transports eux-mêmes ont pu servir, mais non à Berlin, il est vrai, à financer ces lignes, et l'équilibre a pu ainsi s'établir à tous les degrés.

La question de la législation du sol est liée en Allemagne à ces problèmes de construction suburbaine et des lignes de transport ; l'article 155 de la constitution de Weimar du 11 août 1919, consacre le principe de l'expropriation de la propriété foncière dont l'acquisition est nécessaire pour satisfaire aux besoins résultant du manque de logements, pour favoriser la colonisation intérieure et pour développer l'agriculture.

L'application de tels principes paraît devoir être faite sans délai et avec une conception toute moderne des exigences actuelles de la vie; la Commission permanente des habitations urbaines qui siège au ministère du Travail de l'Empire, considérant que le développement de la construction s'effectuait dans les villes non pas d'une façon uniforme sur la périphérie, mais suivant les lignes de communication et d'après d'autres conditions locales, admet même que les terrains achetés par l'une des villes empiètent sur le territoire d'une autre ville voisine.

Aussi il est prévu qu'en tel cas ces terrains pourront être déclarés « terrains à bâtir » sans pour cela qu'ils puissent passer sous la dépendance de la commune qui a pris l'initiative de la mesure. Evidemment de telles idées vont un peu à l'encontre, par leur nouveauté, des textes des lois françaises, avec toutes leurs entraves administratives.

Pour seconder d'une façon plus directe cet effort d'urbanisation, une loi d'urgence doit être votée qui établira que tout sol ou bien fonds dont une collectivité publique (empire, pays, province, cercle, commune, union de communes, etc...) se trouvera être propriétaire, ne pourra, en aucun cas, être aliéné qu'au profit d'une autre collectivité publique, à l'exclusion des particuliers.

Le projet de loi définitif, envisagé par le Gouvernement, irait, d'ailleurs, beaucoup plus loin dans cet ordre d'idées et distinguerait, dans chaque propriété immobilière, le droit de propriété inaliénable du peuple allemand qui exerce ce droit par l'intermédiaire de ses collectivités (empire, pays, etc...) et le droit de possession accordé aux propriétaires actuels sous la condition de tirer du sol le meilleur rendement possible.

Les résultats de toute cette tendance apparaissent surtout dans la constitution par les villes allemandes d'un domaine considérable, dont les superficies respectives, citées par M. Henri Sellier, en 1914, dans son rapport sur la création de l'Office Départemental de la Seine des Habitations à Bon Marché, atteignent des chiffres impressionnants:

Görlitz, en Silésie.....	31.116 Ha.
Berlin	17.930 Ha.
Breslau	6.670 Ha.
Stettin	5.400 Ha., etc..

Dans la plupart de ces agglomérations, le pourcentage entre l'étendue du domaine municipal et celle de la commune elle-même varie de 20 à 50 %. Ulm est la ville qui possède les plus grands domaines, puisque la proportion y est de 80 %.

En règle générale, il faut constater qu'une part considérable est laissée aux étendues boisées. Par l'application d'une telle méthode, la politique foncière allemande résout d'une façon très intéressante la question des espaces libres. Quant aux terrains à bâtir, qui sont atteints

par les mesures d'extension proprement dites et qui bénéficient de plus values, ils ne représentent qu'une part moins importante, mais encore assez appréciable. Cependant, il est indéniable que toutes ces opérations ont frisé souvent, en Allemagne, la spéculation et l'expression courante de « Landhunger », de « fringale de terrains », est là pour le prouver. Cette course à l'achat des terrains n'est, d'ailleurs, pas de grande utilité pour l'urbanisme, et cette politique, en fin de compte, n'a guère été profitable à Mannheim et à Cologne, qui l'ont le plus largement pratiquée.

Dans tous les cas, voici, à titre d'exemple, l'emploi que deux villes allemandes, Dusseldorf et Ulm, ont fait de leur domaine (les chiffres sont pris à l'étude de M. Latour) :

Dusseldorf possède à l'intérieur de l'agglomération un domaine de 764 ha. sur une superficie totale de 5.226 ha., soit près de 14 % du sol. De plus, dans la banlieue, elle s'est constituée un territoire de 164 ha. Elle a pu y préparer et appliquer une politique d'aménagement et d'extension. En organisant tout d'abord les moyens de transport, elle a ainsi dirigé cette extension ; elle a ensuite procédé à son aménagement en cédant, suivant un plan longuement étudié, les terrains avoisinants, au prix d'achat, augmenté de la plus-value dont ils avaient bénéficiée, c'est-à-dire avec un gain pour la ville. Enfin une mesure utile fut prise pour restreindre la spéculation, ce fut la faculté pour la collectivité d'exercer, à un prix fixé d'avance, un droit de préemption sur ces immeubles cédés et faisant l'objet d'une revente.

Ulm peut être également cité en exemple en matière de politique foncière. Elle a réalisé un bénéfice de 1.250.000 fr. sur la vente méthodique de ses terrains qu'elle avait achetés de 1891 à 1909. Cela ne l'empêcha pas de conserver encore 322 Ha. qu'elle aménagea en espaces libres et en réserves. La plupart, d'ailleurs, de ces terrains provenant de l'ancienne zone désaffectée des fortifications frappée jusqu'à ce jour d'une servitude *non aedificandi*, constituait un vaste domaine homogène, sans obstacle, éminemment propre à tout projet d'aménagement.

Si, en Allemagne, la politique foncière s'est développée avec le plus d'ampleur, en Belgique, l'effort, en ce sens, et consécutif à la reprise de la vie normale après la guerre, est plus sensible et plus réel. Ainsi que nous l'avons dit, une loi du 11 octobre 1919 a institué une Société nationale des habitations et logements à bon marché en vue de l'aménagement rationnel de toutes ses villes.

La Société nationale, régie par les lois sur les Sociétés anonymes, possède un capital qui peut être souscrit à la fois par l'Etat, les provinces et les sociétés locales ou régionales agréées, et les actions des Sociétés locales ou régionales réparties entre l'Etat, les provinces, les communes, les établissements de bienfaisance et les particuliers. C'est donc à peu de chose près l'organisation d'une Société interposée entre

l'autorité administrative et les particuliers, comme nous le proposons au chapitre précédent.

Cette loi est en complet accord avec le vœu, émis par les membres de la Conférence nationale de l'Habitation à bon marché qui s'est tenue, à Bruxelles, les 24 et 26 avril 1920, réclamant l'adoption par les pouvoirs publics d'une politique foncière.

Le rapporteur, à cette Conférence, M. Verwilghen, a rendu compte des efforts tentés et présenté les études très approfondies qui ont été faites et dont la réalisation est imminente.

M. Verwilghen pose comme principe que si, en général, le problème de l'habitation ouvrière est une question de terrains à bâtir, dans les grandes villes, il se ramène au problème de la propriété foncière urbaine.

« De par la configuration même des villes belges, dit en substance, M. Verwilghen, par la rareté des moyens de transports, seul un nombre limité de terrains se prête à la bâtisse nécessaire, en raison d'un afflux toujours de plus en plus grand de population ouvrière. Il en résulte que des propriétaires, en nombre restreint, se trouvent être maîtres absolus du marché des terrains à bâtir et que dès lors ils pourront se refuser à toute vente aussi longtemps que le prix offert n'atteindra pas le maximum de ce qu'un habitant de la ville, en quête de logement, pourra déboursier. Cet état de choses est semblable à celui qui existe à présent et d'une façon passagère pour une série de produits dont, par suite de la désorganisation momentanée du marché mondial, la quantité disponible est limitée. L'on peut dire qu'en tout temps existe, pour le marché des terrains à bâtir, une situation commerciale analogue à celle que créerait un véritable monopole. »

La conséquence de cette situation difficile où se trouve la construction d'habitations à bon marché a été la constitution toujours croissante de cités casernes, antihygiéniques, inesthétiques et anti-sociales. Aussi, M. Verwilghen conclut-il aux réformes suivantes, qui ont été adoptées par les membres de la Conférence et qui ont servi de bases à l'élaboration de textes réglementaires du Gouvernement belge :

« Adoption par les pouvoirs publics d'une politique foncière ayant en vue l'amélioration de l'habitat populaire. Cette politique devrait comporter essentiellement :

» 1° L'achat autour de nos villes, principalement des grandes villes, de vastes espaces de terrains. Ces terrains devront être situés en dehors de la ville, loin des moyens de communication existants, de manière que leur prix d'achat soit réduit et qu'on puisse les aménager dans des conditions favorables à la construction d'habitations économiques.

» Il importe de signaler que cette politique d'achat n'a rien de commun avec la politique foncière pratiquée actuellement par certaines communes. Celles-ci achètent des terrains dans le but de les revendre

plus tard avec bénéfice. Elles agissent, de ce fait, comme le font la plupart des propriétaires privés. Cette façon d'agir peut être avantageuse pour les finances communales; elle n'a pas pour but l'amélioration du logement ouvrier et peut lui être très nuisible.

» La question se pose de savoir si la politique d'achat que nous prônons devrait se pratiquer par la commune, l'Etat ou un établissement public tel que la Société nationale des logements ouvriers.

» L'achat de terrains situés à l'intérieur ou en dehors du territoire communal a été pratiqué, pour la première fois, sur une vaste échelle, par les villes allemandes qui ont voulu réagir de la sorte contre les effets d'une concentration urbaine très intense. Ceux qui s'occupent d'urbanisme savent quels résultats heureux cette politique a eus sur l'extension de ces villes.

» Aujourd'hui, la même politique est très en faveur en Angleterre et dans d'autres pays. Un compte rendu de la dernière Conférence interalliée d'urbanisme, qui s'est tenue à Londres, nous a appris que l'accord était unanime entre tous les délégués de la Conférence au sujet de l'utilité de pareille **politique**.

» 2° La politique d'achat de terrains susmentionnée doit être combinée avec une politique des transports, conduite, elle aussi, dans l'intérêt du logement ouvrier.

» Nous devons dénoncer ici l'erreur qui consiste à croire que l'établissement de tramways ou autres moyens de transport vers la périphérie des villes suffit à assurer à l'ouvrier la possibilité de trouver du terrain à bâtir dans des conditions avantageuses. Dès que des moyens de communication de ce genre existent, la valeur des terrains riverains se relève en conséquence. La zone des terrains soumis à spéculation contourne le prolongement tentaculaire que constitue pour la ville la nouvelle voie de communication. Celle-ci n'a pas jeté, comme elle aurait dû le faire, un pont au-dessus de la barrière des terrains à bâtir; elle s'est contentée d'y produire une hernie. »

« Une politique des transports ne peut avoir d'effet heureux que si elle est combinée avec une politique d'achat de terrains ».

On comprend combien il est désirable, sinon nécessaire, que les pouvoirs publics français, s'inspirent de ces exemples donnés par l'Allemagne et la Belgique.

La période de souffrance économique et sociale que nous traversons en ce moment, peut, si l'on ne tente rien pour la réduire, se prolonger pendant de nombreuses années encore. Le malaise est souvent le plus grand, dans les villes, parmi la population ouvrière. Il n'est pas exagéré de dire qu'à la source des crises dont les différentes Assemblées locales ont poursuivi l'étude depuis plusieurs années : crise du logement, de la circulation, de la vie chère, de la natalité, de la mortalité, on trouve une cause unique : le défaut d'aménagement des agglomérations urbaines, surtout de l'agglomération géante de Paris.

Il est certain aussi qu'il est difficile de résoudre chacun de ces problèmes, sans envisager une solution préalable au problème d'ensemble dont ils sont les résultantes diverses.

Il est, maintenant, un fait acquis : c'est, au regard des villes et des campagnes, l'existence de la loi de la concentration de la population urbaine aux dépens de la population rurale. Les sociologues nous en démontrent les causes et par cela même ils semblent devoir nous indiquer les remèdes.

Au point de vue social, ils remarquent, en plus des mobiles déjà existants au moyen-âge et sous l'ancien régime (la réparation des pertes dues à la mortalité urbaine, plus grande que celles des campagnes, le désir d'une vie moins rude, le goût des distractions), d'autres conséquences de la vie moderne, nées du développement de l'instruction, de la centralisation des pouvoirs publics, de l'extension de la mission de l'Etat et, par conséquent, du fonctionnarisme.

Au point de vue économique, ils notent les causes souvent vérifiées du dépeuplement des campagnes : accroissement de la domesticité dans les villes, insuffisances des institutions d'assistance dans les régions rurales, morcellement de la propriété, crises agricoles, et aussi les causes d'attractions des villes : amélioration et extension des voies de communication, grands travaux édilitaires, enfin, ce que nous avons surtout fait remarquer déjà, l'avènement du machinisme et l'extension de la grande industrie centralisée.

Sans doute, ces causes sont aussi durables que puissantes, mais les connaissant, il est permis à ceux qui ont la responsabilité de faire vivre et travailler ces masses grandissantes des travailleurs des villes, de proposer des solutions et d'adopter une politique de prévoyance.

La loi du 14 mars 1919 est précisément une loi de prévoyance, qui voudrait imposer aux pouvoirs locaux l'obligation de cette politique. Nous n'avons plus à faire ici ni son procès, ni son éloge, mais à dire tout simplement que maintenant le sens d'une action salubre est, dorénavant, trouvé.

Les conclusions du rapport Verwilghen peuvent nous confirmer dans cette opinion. Pourquoi ne pas en chercher une application en France.

D'une part, beaucoup de municipalités en France, Paris en premier lieu, depuis les récents contrats avec la C.G.O., disposent de l'excellent instrument de réglementation de l'extension urbaine que sont les transports en commun. Cet instrument, une fois acquis, pourquoi ne pas s'en servir dans nos villes au mieux de leur aménagement.

Il est possible de régler ces transports de telle sorte que les deux facteurs, temps et prix soient les plus faibles possible et, que la population de banlieue étant indifférente désormais au choix de sa résidence, on puisse limiter d'une façon certaine le mouvement centrifuge actuel.

N'ayant plus en vue le rendement financier de l'affaire, comme les anciens concessionnaires qui suivaient simplement la marche du peuplement, pour en tirer le meilleur profit possible, les municipalités peuvent, au contraire, utiliser la situation prépondérante qu'elles occupent pour diriger et régulariser ces courants de peuplement, par la création et la modification de lignes appropriées à un projet d'extension et d'aménagement judicieusement compris.

De cette façon indirecte, mais avec une précision et une sûreté éprouvées, les municipalités placeront sous leurs tutelles les futurs lotissements privés, car elles pourront les localiser au mieux des intérêts de l'agglomération toute entière.

Notre conclusion, à ce point de vue, est donc des plus nettes, il est nécessaire que dans les grandes agglomérations urbaines, les municipalités — si elles ne l'ont déjà fait — procèdent, le plus rapidement possible — au rachat des transports en commun. Cette arme préventive sera certainement la meilleure pour préparer l'accès et le succès d'une politique foncière qu'il leur est également indispensable d'adopter.

D'ailleurs, et nous l'avons laissé entrevoir pour l'Allemagne, elle est bien le corollaire logique du rachat des transports et le gage financier de leur réorganisation.

Nous terminerons en donnant quelques précisions sur ce que, selon nous, l'on doit entendre, en France, par politique foncière et sur les modalités qui, à l'heure actuelle, auraient, dans notre pays, le plus de chance de la faire aboutir.

Dans un précédent chapitre, nous avons vu que tous les moyens tirés des lois en vigueur étaient impuissants à apporter une aide effective à l'application de la loi du 14 mars 1919.

Un seul texte, n'ayant d'ailleurs qu'un rapport indirect avec la loi d'aménagement des villes, est cependant une indication donnée aux communes : c'est la loi du 31 octobre 1919 qui autorise précisément les départements et les communes à acquérir des terrains et des domaines ruraux, à les lotir et à les revendre en vue de faciliter l'accession à la petite propriété des travailleurs et des personnes peu fortunées.

Aux termes de l'art. 3, les terrains et domaines acquis par les départements et les communes sont lotis et les voies d'accès aménagées par les soins du Service vicinal, du département ou de la commune.

Toutes ces opérations sont faites, naturellement, comme des sortes d'avance de capitaux et elles doivent se solder pour la collectivité envisagée sans gain ni perte.

Dans l'esprit du législateur, une telle procédure ne peut être appliquée que pour des lotissements de faibles étendues — la collectivité élèvera ainsi, çà et là, plusieurs groupements d'habitations à bon marché. Mais il y a loin de ces lotissements sporadiques à tout un plan d'ensemble d'aménagement et d'extension.

Néanmoins, c'est un procédé utile dont les municipalités doivent tirer profit et tout le développement qu'elles pourront. Dans son mémoire du 15 décembre 1921, le préfet de la Seine, disait en parlant de cette loi, et avec juste raison, que c'était une expérience à tenter, dès maintenant, pour aider, au moyen de lotissements rationnels, au développement des petites habitations familiales.

Ces opérations pourraient être élargies et généralisées si, obéissant aux directives données dans une circulaire du Ministre de l'Hygiène du 12 août 1921, on s'assurait le concours des offices publics d'habitations à bon marché, si l'on accordait, grâce aux Sociétés de crédit immobilier, de prêts à long terme, prévus, d'ailleurs, dans la loi du 31 octobre 1919, si l'on mettait à la disposition des petits constructeurs des matériaux à bon marché et si, enfin, on leur donnait des conseils techniques pour seconder leurs efforts.

Mais cette expérience, même devant être faite dans le département de la Seine, ne saurait être, étant donné l'état actuel de la trésorerie du département, que très limitée, attendu que, d'autre part, elle ne pourrait, aux termes mêmes de la loi, apporter le moindre bénéfice pour la collectivité.

Il semble donc qu'il faille aller plus loin, qu'il faille suivre l'exemple de l'Allemagne, de la Belgique, et pratiquer franchement une politique foncière en réclamant aux communes intéressées à s'assurer la propriété de longues étendues permettant la création de lotissements offrant toutes les garanties d'hygiène, de salubrité et d'esthétique, la constitution, pour l'avenir, de terrains de réserve en vue de l'extension de l'agglomération, et, enfin, l'apport dans le budget communal de bénéfices provenant des plus-values acquises par la propriété foncière au fur et à mesure des aménagements successifs de la ville.

Il est certain que, présenté sous ce jour, le problème de la politique foncière apparaît comme un problème d'ordre économique et quasi commercial. Doit-on ainsi conseiller à des collectivités administratives d'adopter une telle politique d'affaires ? Evidemment non, et nous sommes, sur ce point, de l'avis de M. Verwilghen, car l'intérêt public s'accommode toujours mal de la spéculation, de quelque côté qu'elle se fasse. Il faut donc que les villes n'aillent pas trop de l'avant et ce sont, précisément, ces limites entre lesquelles, à notre avis, il est convenable qu'elles demeurent, qu'il semble intéressant de préciser.

Il est une politique dont les principes ont été adoptés par quelques grandes villes allemandes et dont la triste expérience doit servir d'exemple pour les villes françaises qui seraient tentées de les appliquer : elle consiste dans l'achat, sans aucun frein, ni aucune règle, de terrains extérieurs dont la vente de lots attenants à l'agglomération urbaine doit procurer d'importants bénéfices et permettre ainsi, sur une

échelle de plus en plus grande, le développement de la ville, en reculant, chaque jour plus loin, les limites de sa banlieue. C'est ce que nous avons mentionné tout à l'heure en rappelant que les Allemands avaient donné à cette politique le nom énergique de « Landhungar » : la fringale des terrains.

Or, il est certain, qu'elle ne peut être avantageuse que si elle est corrélatrice d'un développement continu et très rapide de la ville; il sera toujours possible alors de vendre des terrains à bâtir, indépendamment de toute considération du prix de la construction et du logement. La ville, de plus, acheteur et vendeur sur presque tout le territoire de l'agglomération, évince les concurrents, acquiert une sorte de monopole de fait et peut empêcher par cela même, l'élévation exagérée des prix. Forte de sa situation, elle peut acheter à meilleur compte et vendre à plus bas prix. Là est, évidemment, l'intérêt et l'utilité d'une telle politique.

Mais il faut tout de suite dire que ce véritable commerce des terrains ne se peut pratiquer longtemps. Car si les prix de vente peuvent être maintenus, pendant une certaine période, supérieurs aux prix d'achat, augmentés des frais d'administration et des intérêts, fatalement, au fur et à mesure que croîtra l'étendue de ses terrains à bâtir, s'élèveront aussi les frais et intérêts afférents, à tel point que les ventes ne pourront être suffisantes à couvrir ces dépenses. Une telle éventualité serait à craindre, surtout en la période actuelle de variation et plutôt d'augmentation continue du loyer de l'argent et où les frais croissent plus vite que la plus-value des terrains.

Aussi la ville sera-t-elle obligée de procéder à une sorte de liquidation de l'affaire, qu'elle a ainsi montée, d'abord en diminuant progressivement son domaine de terrains à bâtir, puis en précipitant les opérations consécutives d'achat et de vente.

Il est à craindre que de tels procédés n'amènent alors très souvent la faillite.

C'est pourquoi les grandes municipalités de France, si elles adoptent, et elles le doivent, une politique foncière, auront à l'appliquer en concordance complète avec le plan et le projet d'aménagement, exigé par la loi du 14 mars 1919, et dans cette mesure, la politique foncière obtiendra sa complète efficacité.

Le projet d'aménagement et d'extension, soigneusement étudié, conçu suivant les données compatibles avec la situation financière de la commune, approuvé par les différentes Commissions dont l'expérience et la compétence sont assurées, sera la garantie la plus certaine, pour la commune désireuse de pratiquer une politique foncière, d'obtenir la mise en œuvre la plus rationnelle et la plus rapide de son plan d'aménagement et d'extension et aussi de ne pas se fourvoyer dans le dédale de l'agiotage et de la spéculation.

Il semble bien qu'en l'état actuel des finances publiques, aussi bien de celles de l'Etat que de celles des départements et aussi des

communes, l'application féconde de la loi du 14 mars 1919 ne puisse être faite seulement au moyen de l'instrument lourd et onéreux de l'expropriation publique. D'un autre côté, il est absolument indéniable, pour que cette même loi ne reste pas lettre morte, qu'il faille obligatoirement arriver à la propriété, au moins momentanée, de la plus grande partie des territoires urbains et extramuros par la ville elle-même. Le moyen de sortir de ce dilemme est d'envisager hardiment, ainsi que nous l'avons préconisé, l'intervention d'une sorte d'intermédiaire, sous la forme d'une Société privée.

En faisant ainsi appel à l'initiative privée, en maintenant une collaboration étroite et d'un contrôle facile entre ce groupement privé et la ville qui poursuit son aménagement, en ne permettant que l'exécution stricte et logique du plan d'aménagement et d'extension prévu par la loi du 14 mars 1919, il n'y a aucune raison de penser que, même dans les circonstances difficiles que nous traversons, le succès de cet effort si utile puisse être un instant compromis, et que cette loi, dont certains dénoncent, à juste titre, la carence, soit frappée définitivement de stérilité.

Des exemples, dans un autre ordre d'idées, il est vrai, mais dans un but à peu près identique, ont donné, d'ailleurs, des résultats concluants : le Conseil Général de la Seine, devant faire procéder à l'exécution du projet du nouveau port de Paris, n'a pas craint de demander le concours d'un intermédiaire privé pour l'achat des terrains nécessaires.

De même, la constitution de la Compagnie Nationale du Rhône n'a pas été arrêtée, suivant d'autres considérations.

ADDENDUM

Nouveau projet de loi tendant à compléter la loi du 14 Mars 1919

La Chambre des Députés a voté, dans sa séance du 11 avril 1924, le projet de loi tendant à compléter la loi du 14 mars 1919, modifié encore une fois, il est vrai, suivant les suggestions de la section d'hygiène urbaine et rurale du Musée social et les conclusions du rapporteur, M. Pierre Dormoy, député de la Seine, qui a succédé à M. Cornudet dans l'étude de cette question de l'aménagement et de l'extension des villes, auprès de la Commission de l'Administration générale, départementale et communale de la Chambre.

Déposé le 12 avril sur le bureau du Sénat, ce projet a été renvoyé à la Commission de l'Administration générale de la Haute Assemblée, où il se trouve actuellement.

Ce nouveau texte, sur lequel un accord complet avait été réalisé entre la Commission de la Chambre et le Gouvernement, et que la Chambre des Députés a voté, elle-même, sans discussion, a de grandes chances d'être adopté, également sans changement, par le Sénat.

Des modifications importantes ayant été apportées aux différentes prescriptions que nous avons précédemment étudiées (voir page 95), il peut être utile de savoir quel est le caractère et quelles sont les dispositions de ces réformes. Cependant, d'une façon générale et *a priori*, il faut bien reconnaître que ces variations constantes dans l'appréciation des diverses mesures complémentaires, successivement proposées au vote du Parlement, sont de nature à nous confirmer dans le sentiment que la loi n'apparaît pas encore, aux yeux de tous, comme définitive, et que, d'autre part, elle rencontrera pendant longtemps, dans son application, des obstacles difficilement surmontables ou réductibles.

Le nouveau projet n'envisage que des mesures destinées à préciser le sens et la portée de la loi du 14 mars 1919 et à en rendre l'application plus complète, plus facile et plus rapide. Aussi ont-elles,

pour objet, déclare le rapporteur : « tout d'abord de faciliter aux communes la préparation du projet et du plan d'aménagement et d'extension :

» Elles étendent dans une mesure nécessaire le champ d'application de la loi;

» Elles portent sur la composition des Commissions chargées de collaborer à son application;

» Elles précisent les effets du projet et des plans en ce qui concerne les servitudes d'alignement;

» Enfin, elles visent à remédier, aussi complètement que possible, au développement anarchique des lotissements dans la banlieue des villes. »

Nous examinerons successivement ces différentes modifications proposées, en les comparant avec celles que préconisaient les auteurs des autres propositions et des autres projets, et en les appréciant au besoin, à la lumière des idées et des principes que nous avons déjà émis au cours de notre étude.

1) Il est certain que le désir, éprouvé aujourd'hui par le législateur, de rendre plus souple, plus large, en même temps que plus précise, l'interprétation de la notion même du plan et du projet d'aménagement, est tout à fait louable. Nous avons assez insisté lors de l'étude du texte de la loi du 14 mars 1919, sur l'équivoque, sur la confusion même auxquelles pouvaient prêter les termes de « plan d'aménagement » par rapport à ceux de « plan d'alignement ». A l'heure actuelle, à la suite du mouvement créé dans tous les centres urbains par l'apparition de la loi du 14 mars 1919, et des différentes réunions et congrès des Sociétés urbanistes, dont le dernier à Strasbourg, en septembre 1923, a eu un grand retentissement, l'éducation des municipalités en matière d'aménagement et d'extension commence à se faire; mais on doit, néanmoins, reconnaître le bien fondé des nouvelles instructions, que le texte proposé donne aux maires, pour l'élaboration des plans de leur ville.

Le plan exigé par la loi du 14 mars n'est pas le plan géométrique demandé par la loi de 1884; il est une œuvre d'ensemble qui a pour but de fournir les directives générales, permettant d'adapter la ville aux exigences que lui créent chaque jour son développement et ses besoins.

D'où il résulte une première nécessité, celle de procéder par paliers; cette considération entraîne, dans l'esprit des auteurs du nouveau projet, l'adoption d'une méthode parcellaire qui ne peut se confondre cependant avec celle des plans et des programmes, presque autonomes dans l'espace et le temps, que nous préconisions personnellement (1). Néanmoins, elle reflète, évidemment la même tendance.

(1) Voir page 119.

C'est ainsi que la disposition suivante complètera utilement dans le texte voté par la Chambre, l'article premier de la loi : « Les communes, tenues d'avoir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, pourront être autorisées par le préfet, après avis favorable de la Commission départementale d'aménagement des villes et villages à n'établir qu'un *plan directeur* pour les parties de l'extension et de l'aménagement non susceptibles d'être réalisées à brève échéance. Toutefois, le projet devra comprendre même dans ce cas, le programme des servitudes et le projet d'arrêté du maire visés au second paragraphe du présent article ». Cette dernière mesure est envisagée par juste précaution, pour que les communes ne se contentent pas d'une ébauche informe et que la limitation de l'effort qu'elles doivent faire, soit soumise, au préalable, à l'avis de l'autorité supérieure.

Une autre conséquence du principe, énoncé plus haut, est que le projet et le plan ne peuvent être considérés comme *ne varietur*. Les conditions d'extension de l'agglomération sont susceptibles de changement : elles peuvent donc venir en modifier constamment le caractère ainsi que le rythme de son développement. D'ailleurs, les plans d'alignements, prescrits par les lois antérieures, et toujours en vigueur, pouvaient être l'objet de modifications successives. Une mesure analogue, insérée dans le nouveau texte de l'article premier, évitera toute contestation et mettra, sur ce point, la législation de l'aménagement et de l'extension au niveau de celle de l'alignement.

2) Ayant ainsi facilité la mise en œuvre de l'aménagement des villes, les auteurs du projet, instruits par l'expérience, proposent d'étendre l'application de la loi à une catégorie d'agglomérations envisagée, il est vrai, dans la liste énonciative de l'article premier de la loi, mais d'une façon irrationnelle : ce sont les communes en voie d'accroissement. La loi du 14 mars 1919 prévoyait, en effet, que seraient assujetties aux prescriptions nouvelles, les villes de moins de 10.000 habitants et de plus de 5.000 dont la population aurait augmenté de plus de 10 % dans l'intervalle de deux recensements consécutifs ; mais : « cette formule de 10 %, dit le rapport, laisse sans moyen d'action ces communes au moment même où l'accroissement se produit ; elle ne leur permet d'agir que plusieurs années après le début de leur développement, c'est-à-dire trop tard. Or, il faut que ces communes aient pu fixer déjà ou qu'elles fixent au moins parallèlement à l'étude des lotissements, qui sont en cours de développement, les règles mêmes de leur extension ».

La nouvelle rédaction, fort opportune d'ailleurs, envisage toutes les communes en voie d'accroissement, mais, pour éviter les abus possibles, elle fait immédiatement cette réserve : pour qu'elles puissent appliquer les prescriptions de la loi, elles devront déjà figurer

« sur la liste qui aura été établie par le Conseil Général du département, sur proposition de la Commission départementale d'aménagement et approuvée par le préfet » ou elles auront dû auparavant « demander leur assujettissement à la présente loi et leur inscription sur cette liste, par délibération du Conseil Municipal, approuvée par le préfet, après avis favorable de la Commission départementale d'aménagement ».

Il est certain qu'avec ce complément, la liste des communes, soumises à la loi, est à peu près définitive, et il ne semble pas qu'on puisse, à l'avenir, incriminer le législateur d'avoir laissé l'une d'entre elles absolument désarmée et sans pouvoirs, devant une extension désordonnée de son agglomération, ainsi que l'expérience en avait malheureusement donné la preuve.

3) La courte période de trois années, pendant laquelle fut appliquée, fut expérimentée, pourrait-on dire, la loi du 14 mars 1919, avait permis aussi de faire certaines remarques sur la composition des diverses Commissions d'aménagement : nous avons vu que M. Cornudet demandait d'adjoindre, à chacune d'entre elles, un fonctionnaire de l'Administration des Domaines; une circulaire du Ministère de l'Intérieur recommande, également, de faire appel, le cas échéant, au concours d'un délégué du Service des Eaux et Forêts.

Le nouveau projet préconise, non sans motif, l'adjonction aux Commissions départementales et à celle de la Seine, de représentants des offices publics d'habitations à bon marché : « pendant encore une longue période, déclare le rapporteur, une grande partie de l'activité de la construction des habitations sera due à l'application des lois sur les habitations à bon marché. La collaboration des organes, chargés de cette application, à l'étude de l'extension, sera profitable à la fois aux groupes d'habitations à bon marché, et à l'extension elle-même ».

Nous partageons moins, il est vrai, l'avis de M. Dormoy demandant l'augmentation du nombre des membres de la Commission d'aménagement de la Seine et nous nous rangeons, sur ce point, à la haute opinion de M. Cornudet qui, précisément, ne voulait pas instituer de cette façon une Commission rivale de la Commission supérieure, pouvant faire double emploi avec elle alors qu'il y avait un intérêt évident, et même une raison légale, à maintenir celle-ci à la tête de toutes les autres Commissions.

Enfin, nous nous bornerons à constater simplement cette fois, dans le projet voté par la Chambre, une nouvelle augmentation du nombre des membres de la Commission supérieure, concernant l'élément technique de cette Assemblée.

4) La quatrième réforme opérée par le nouveau texte est des plus intéressantes, parce qu'elle vise le principe même de la loi, la servitude

si souvent discutée, imposée aux propriétaires riverains de voie simplement projetées.

La loi du 14 mars 1919 avait prévu, pour les plans d'aménagement, une force exécutoire illimitée, que n'a pu jusqu'à présent et ne pourra certainement jamais admettre la jurisprudence du Conseil d'Etat (1). M. Siegfried avait demandé une période d'application de trente années. M. Cornudet, d'accord avec le Gouvernement, proposait un simple délai de cinq ans, qui, dans bien des cas, il est vrai, aurait pu être reconnu comme insuffisant. M. Dormoy, aujourd'hui, au nom de la Commission d'Administration générale, réclame, à dater du dépôt de la demande d'alignement de tout propriétaire riverain d'une voie projetée, un délai de quinze années, pendant lequel la commune, ou à son défaut le département, devra s'engager à réaliser les travaux qui intéressent l'immeuble et voter les crédits nécessaires.

Cette prescription semble bien dangereuse, *à priori*, car le délai de quinze ans ne courant, d'après le texte, qu'à partir du moment de la demande du propriétaire, l'aménagement semble pouvoir alors être soumis, d'une certaine façon, au bon plaisir des particuliers qui auront la liberté de prendre, quand ils voudront, des initiatives fâcheuses pour les communes elles-mêmes.

Il serait certes préférable, ainsi que nous le demandions, de laisser à la collectivité communale, le soin de décider à quel moment telle ou telle partie de son plan d'aménagement serait exécutable et dans quel délai. Elle ne subirait ainsi la volonté des particuliers que lorsqu'elle estimerait possibles, pour ses finances, les achats ou les expropriations dont cette décision serait la conséquence.

Dans tous les cas, et d'une façon générale, il est indéniable qu'il est difficile de fixer ainsi arbitrairement le délai dans lequel une ville aura dû achever l'application de son plan d'aménagement et d'extension. Celui-ci, et c'est M. Dormoy qui le déclare lui-même, est appelé à varier constamment et dans le temps et dans l'espace. D'autre part, il semblerait illogique que les hautes juridictions du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation modifiassent leur jurisprudence au détriment des simples citoyens et à l'encontre de principes consacrés par un droit millénaire dont ils sont, d'ailleurs, les gardiens intangibles.

Si l'on peut admettre, dans un certain sens, que souvent les propriétaires, soumis aux prescriptions de la loi, seront les premiers bénéficiaires d'une extension facile et d'un aménagement convenable, il faut reconnaître, néanmoins, que toutes ces dispositions portent atteinte au droit de propriété. La personne publique, pas plus que la Nature *non fecit saltus* ; elle ne peut que suivre la logique, quelquefois sévère, des principes sur lesquels elle s'appuie elle-même. Mais rien ne lui interdit d'employer, selon les circonstances, différents pro-

(1) Voir page 53 in fine.

cédés dont nous avons déjà parlé, et qui permettront de sauvegarder, en même temps que ses intérêts propres, l'intérêt du droit : il lui est permis, par exemple, d'opérer la reprise de la plus-value, si elle se voit obligée d'utiliser pour les fins qu'elle poursuit, la procédure onéreuse de l'expropriation.

Si l'on veut bien, d'ailleurs, considérer que la jurisprudence du Conseil d'Etat limite les effets de la déclaration d'utilité publique à une courte durée de deux à trois ans, mais néanmoins à une durée encore appréciable, il semble qu'à l'extrême rigueur on pourrait encore, de cette façon, concilier, selon nous, à la fois, et cette jurisprudence et les intérêts de la commune, en matière d'aménagement, en adoptant la méthode des plans parcellaires établie en harmonie avec le plan sommaire d'ensemble, déclarés, sur l'initiative de la commune, d'utilité publique au fur et à mesure de ses possibilités financières et exécutoires dans ce délai même de trois années.

Enfin, et toujours au sujet de cette question si délicate des servitudes, le nouveau projet établit une distinction heureuse entre les terrains d'aménagement, déjà bâtis, et les terrains nus, situés en dehors de l'agglomération qui sont ceux sur lesquels l'extension s'effectuera.

Une servitude plus complète est créée, et qui se justifie assez : il est bien certain que ces terrains sans accès à une voie publique ne sont susceptibles d'être affectés à la construction, sauf par voie de lotissement, que du fait du projet d'aménagement et d'extension. Il est donc logique de prescrire l'interdiction de construire sur les alignements projetés et d'obliger les propriétaires de ces terrains à se conformer strictement à ces alignements résultant du projet d'extension.

Quant à la durée du délai pendant lequel ce projet sera exécutoire, son appréciation est aussi, là, discutable; le texte proposé envisage une durée de 30 ans.

5) La crise des lotissements n'a cessé de se développer depuis le vote de la loi du 14 mars 1919. Les vœux et les réclamations des intéressés portent, surtout, sur la réforme et le perfectionnement de la loi en ce qui concerne les lotissements. La proposition complémentaire de M. Siegfried et le dernier projet, dont M. Cornudet fut le rapporteur devant la Chambre, avaient (voir pages 98 et 104) prévus d'excellentes mesures que le nouveau projet a reprises, précisées et amplifiées parfois.

C'est ainsi qu'il est déclaré à l'article premier que les dispositions de la loi, relative aux groupes d'habitations et aux lotissements, seront applicables « immédiatement, nonobstant la prolongation du délai de trois ans accordée aux communes par la loi du 5 décembre 1923 pour l'établissement du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension et resteront en vigueur, nonobstant l'expiration de ce délai ».

Toutes les dispositions des art. 11, 12, 13, 14, 15 du rapport de

M. Cornudet, auxquelles s'ajoutent quelques modifications secondaires comme la substitution du mot « projet » au mot « plan » qui peut évoquer l'idée d'un dessin, sans utilité pratique, toutes sont reproduites dans le nouveau texte; l'art. 16 du projet Cornudet envisageait des sanctions qui ont été, en général, considérées comme insuffisantes et qui souvent auraient frappé à tort les modestes acquéreurs de terrains, beaucoup plus coupables d'ignorance que de mauvaise volonté. Les vrais coupables sont toujours les entrepreneurs de lotissements.

Aussi, déclare le rapporteur « les dispositions du nouveau texte attaquent le mal à la racine. Elles créent l'obligation de déposer le cahier des charges à la mairie du lieu des lotissements et d'en faire figurer les conditions sur tous actes ou promesses de vente, ainsi que sur tous engagements de location ou de location-vente. Les affiches, annonces, etc..., doivent faire connaître le dépôt à la mairie, ainsi que la date de l'approbation du projet. Elles ne devront porter aucune indication inexacte. Enfin, la publicité antérieure à l'arrêté d'approbation est interdite.

» Les peines prévues sont des amendes qui peuvent aller de 500 à 5.000 francs. Elles frappent en réalité la fraude et ne peuvent être encourues que par de peu intéressants spéculateurs.

» Enfin, le maire peut faire afficher les conditions du cahier des charges dans la commune et sur les lieux du lotissement ».

Ces mesures, complétant celles du projet Cornudet et constituant ainsi toute une série d'obstacles à l'exécution de lotissements contraires à l'intérêt public, sont certainement, à notre avis, un des principaux avantages de ce nouveau projet.

6) En dernier lieu, il est intéressant de signaler une timide ébauche, s'adressant à l'avenir : c'est une tentative faite en vue de la politique foncière telle que nous l'envisagions, avec participation d'une Société intermédiaire : il sera créé dans chaque département, et suivant certaines conditions, déterminées ultérieurement par une loi spéciale, une caisse de l'aménagement et de l'extension des villes et villages, dont le principal rôle, et le plus immédiat, sera d'aider les communes à opérer le redressement et l'aménagement des zones compromises.

Il est à souhaiter que tout cet ensemble de modifications, apportées à la loi du 14 mars 1919, et qui contribueront certainement à en faciliter son application, soit voté sans aucun retard par le Sénat.

Table des Matières

TITRE I		Pages
Nécessité d'une réglementation générale de l'aménagement, de l'embellissement et de l'extension des villes	1	
CHAPITRE 1. — Considérations générales	1	
CHAPITRE 2. — Raisons qui ont motivé l'intervention du Législateur	6	
Raisons d'ordre général :	6	
Besoins nouveaux	6	
Tendances nouvelles	9	
Circonstances de fait.	10	
Raisons historiques	14	

TITRE II		
La loi du 14 mars 1919.	21	
CHAPITRE 1. — Historique de la loi.	21	
CHAPITRE 2. — La loi Cornudet. — Discussion et vote.	25	
CHAPITRE 3. — Etude de la loi elle-même.	31	
a) Qui est visé par la loi ?	31	
b) Quelles seront les obligations résultant de cet assujettissement ?	32	
c) Quels seront les organes d'application ?	33	
d) Quelles seront les diverses modalités de procédure ?	36	
e) Quelles seront les conséquences légales ?	38	
Textes complémentaires de la loi.	40	

TITRE III		
Application de la loi du 14 mars 1919.	43	
CHAPITRE 1. — Causes de non-application de la loi.	43	
1) Difficultés d'ordre juridique.	44	
a) Confusion avec la réglementation existante sur la voirie.	44	
b) Servitude nouvelle.	49	
c) Défaut de sanctions.	50	
2) Difficultés d'ordre pratique.	57	
a) Troubles apportés dans les habitudes acquises.	57	
b) Délai imparti trop court.	57	
c) Aucune mesure n'est prévue pour combattre la spéculation.	59	
d) Obligation pour les villes d'acquiescer immédiatement les terrains visés.	61	
3) Difficultés extérieures à la loi.	62	

	Pages
a) Difficultés résultant de la situation budgétaire des communes et de celle de l'Etat.....	62
b) Difficultés résultant de la situation économique du pays.....	64
CHAPITRE 2. — Application proprement dite de la loi.....	65
A. — Les villes.....	65
1° Agglomérations situées en dehors des régions dévastées	67
2° Région parisienne	68
3° Agglomérations des régions dévastées.....	71
Etude sommaire	73
Remembrement	75
Reconstitution sur un nouvel emplacement	76
Question des permis de construire.....	77
Régime financier	79
Conclusion	82
B. — Les particuliers	86
Régions dévastées.....	86
Région normale	87
TITRE IV	
Appréciation de la valeur de la loi, considérée « in abstracto », et par rapport aux difficultés rencontrées.....	91
1) Conclusion sur le fond même de la loi.....	92
2) Conclusion sur les circonstances de temps et de lieu auxquelles elle reste soumise.....	93
TITRE V	
Moyens proposés pour remédier aux défauts de la loi.....	95
A. — Modifications de la loi du 14 mars.....	95
Premier projet	95
Proposition Siegfried	97
Deuxième projet	102
Troisième projet	105
B. — Utilisation subsidiaire de prescriptions connexes..	107
1. — Loi du 15 février 1902.....	107
2. — Loi du 22 juillet 1912.....	108
3. — Loi du 31 octobre 1919.....	108
4. — Lois d'expropriation	109
TITRE VI	
Avenir de la loi du 14 mars 1919.....	115
Tendances à favoriser :	
A. — Création de syndicats de propriétaires.....	123
B. — Crédit aux communes pour la réalisation des plans.	124
C. — Politique foncière des villes.....	127
Addendum. — Nouveau projet tendant à compléter la loi du 14 mars 1919.....	139

